

# 산업안전보건법상 건설 도급인 안전관리 의무·책임·권한 균형에 관한 연구

2026. 7.

최수영

■ 서론 .....	4
■ 의무·책임·권한 균형의 이론적 기초 .....	6
■ 「산업안전보건법」상 도급인의 의무·책임·권한 분석 .....	10
■ 해외 안전 선진국 사례 .....	21
■ 시사점 및 결론 .....	37



## 요 약

- 건설산업은 전체산업 사고사망자의 약 40%를 차지하는 고위험 산업으로, 「산업안전보건법」은 2019년 전부개정 이후 도급인의 안전관리 의무·책임을 지속적으로 강화해 왔음.
  - 위험의 외주화 문제가 사회적으로 이슈였던 2019년에는 도급인의 안전·보건조치 범위 확대, 처벌 강화 등이 이루어졌고, 이러한 기조는 노동안전 종합대책 등을 통해 최근까지 이어지고 있음.
- 제도의 실효성 확보를 위해서는 의무·책임에 상응하는 권한이 함께 부여되어 있는지 확인이 필요하며, 이는 의무·책임·권한이 균형을 이루어야 한다는 삼면등가의 원칙에 근거함.
  - 권한의 뒷받침 없이 의무·책임만 강화되면, 도급인은 이행 가능 범위를 넘는 의무를 부담하게 되어 형식적·면피적 안전관리로 귀결될 우려가 있음.
  - 이에 본 연구는 국내 「산업안전보건법」상 건설 도급인의 의무·책임·권한 체계를 안전 선진국(호주·미국·영국·일본) 관련 법령과 비교하여 차이점을 진단함.
- 비교 결과, 도급인의 의무·책임을 ‘그가 실제로 통제할 수 있는 범위’ 안에 묶어 두는 장치를 갖추고 있으나, 한국은 그러한 법적 장치가 미흡한 것으로 나타남.
  - (의무) 호주·영국은 ‘합리적 실행가능 한도(SFAIRP)’, 미국은 통제 정도별 차등, 일본은 적용 범위 한정(혼재작업)으로 의무를 통제 범위에 맞춰 조절하나, 한국은 사업주 의무 체계가 그대로 이전됨.
  - (책임) 한국 도급인의 처벌 수준(7년 이하 징역)은 호주(15년 이하 징역) 다음으로 높은 수준이며, 벌금형만 명시하고 있는 일본과는 큰 차이를 보임.
  - (권한) 호주·영국 건설 도급인은 현장 안전관리계획을 통해 현장 특성에 맞는 안전 규칙을 직접 설계하고 이를 수급인 및 그 근로자에게 직접 적용할 수 있는 권한을 가지나, 한국은 수급인 근로자가 아닌 수급인을 통한 간접적 시정요구권 중심의 권한에 머무름.

**<5개국 안전보건 법령상 도급인의 의무·책임·권한 종합 비교>**

구분	한국	호주	영국	미국	일본
명칭	도급인	Principal Contractor	Principal Contractor	Controlling Employer	특정원방사업자
의무 구조	가산(사업주 의무 + 도급인 의무)	가산(사업주 의무 + 도급인 의무)	구분 (PC 의무)	구분 (통제자 의무)	구분 (통괄관리 의무)
의무가 통제 범위에 비례하는가?	경직 (연동 장치 미흡)	비례 (영향·통제 능력 범위)	비례 (합리적 실행가능 범위)	차등 (통제 정도별 의무 구분)	한정 (혼재작업 통괄관리 역할)
개인 최대 처벌(징역형)	7년 이하 징역	15년 이하 징역	2년 이하 징역	6개월 이하 징역	벌금형 (징역 없음)
권한 핵심 도구	시정요구권, 산인비	통제설계권(WHS Management Plan)	통제설계권(Construction Phase Plan)	법령상 부재 (계약상 권한)	시정 지시권
수급인 근로자 직접 통제	제한적 (사업주에 요구)	가능	가능	법령상 제한적	가능

- 건설산업의 안전은 발주제도·적정공사비/공기·안전문화 등 다층적 요인의 결합으로 결정되며, 도급인의 의무·책임·권한 균형 회복은 그 중 우선적으로 검토되어야 할 과제 중 하나임.

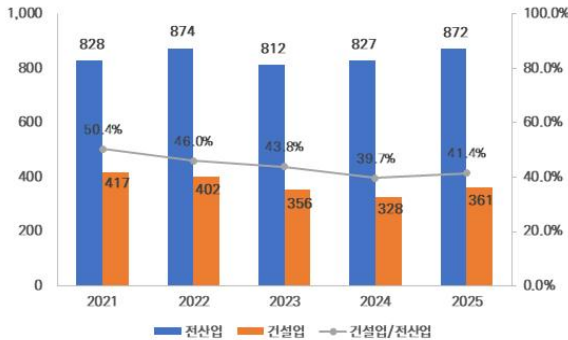
# I 서론

## ■ 건설산업은 전체산업의 사고사망자 중 약 40%를 차지하는 매우 위험한 산업임.

- 2025년 기준 건설업 사고사망자는 361명으로, 전체(872명)의 41.4%를 차지하였으며, 사고사망만인율은 건설업이 1.54‰(퍼밀리아드)로 전 산업 평균(0.38‰)보다 약 4배 수준임.
- '21년 대비 '25년 사고사망자 수(417명 → 361명)와 사고사망만인율(1.75‰ → 1.54‰) 모두 각각 13.4%, 12.0% 감소하였으나, 여전히 높은 수준임.

〈그림 1〉 최근 5년간 사고사망자 수 변화 추이

(단위 : 명)



자료 : 고용노동부, 연도별 산업재해현황.

〈그림 2〉 최근 5년간 사고사망만인율 변화 추이

(단위 : ‰)



자료 : 고용노동부, 연도별 산업재해현황.

## ■ 「산업안전보건법」은 국내 산업안전을 총괄하는 법률로, 2019년 전부개정을 계기로 도급인의 안전관리 의무·책임을 대폭 강화하였으며, 이러한 강화 기조는 최근에도 지속되고 있음.

- 2019년 「산업안전보건법」 전부개정에는 도급인의 안전관리자 선임 대상 사업 확대, 도급인의 안전 및 보건조치 범위 확대, 처벌 강화 등 도급인의 안전보건 의무와 처벌이 대폭 강화되었음.
- 현재 계류 중인 개정안에서도 작업중지 요건 완화(제51조), 등록말소 요청 신설(제159조), 안전보건조치 위반에 따른 과징금 신설(제161조의2) 등 도급인의 의무·책임을 강화하는 방향이 이어짐.

## ■ 제도의 실효성을 확보하기 위해서는 강화된 안전보건관리 의무 및 책임에 상응하는 실질적 권한이 도급인에게 충분히 부여되어 있는지에 대한 확인이 필요함.

- 조직론상 삼면등가의 원칙이란 조직 내에서 권한·책임·의무는 서로 균형을 이루어야 한다는 원칙으로, 법학·행정학 전반에서 제도 설계의 기본 원리로 수용되고 있음. 헌법상 비례의 원칙, 형법상 책

임주의 원칙도 이와 같은 맥락에서 이해될 수 있음.

- 권한의 뒷받침 없이 의무·책임만 강화될 경우, 도급인은 이행 불가능한 의무를 부담하게 되어 형식적·면피적 안전관리에 그치기 쉬우며, 실질적 사고 예방 효과보다 법적 책임 회피를 위한 문서 위주 관리로 귀결될 우려가 있음.

■ 이에 본 연구는 국내 「산업안전보건법」상 도급인의 의무·책임·권한 체계를 안전 선진국의 산업안전보건 관련 법령과 비교·분석함으로써, 국내 제도의 균형 수준을 객관적으로 진단하는 것을 목적으로 함.

- 이를 위해 국내 「산업안전보건법」상 도급인의 의무·책임·권한 체계를 분석하고, 호주(WHS Act 2011 PCBU 체계), 미국(OSHA Multi-Employer Citation Policy), 영국(CDM 2015), 일본 등 안전 선진국의 산안법상 원·하도급 안전관리 의무·책임·권한 배분 방식을 분석함.
- 분석 결과를 토대로 국내 제도의 균형 수준을 진단하고, 향후 도급인 의무·책임 강화 시 권한의 균형을 함께 고려해야 한다는 정책적 시사점을 도출함.

## II 의무·책임·권한 균형의 이론적 기초

### 1. 조직론상 삼면등가의 원칙 : 기원과 의의

■ 삼면등가의 원칙의 이론적 기원은 근대 경영학의 창시자 중 한 명인 앙리 파올(Henri Fayol)의 권한-책임 등가 원칙으로 거슬러 올라감.

- 파올은 1916년 저서 'Administration Industrielle et Générale'에서 관리의 14대 원칙<sup>1)</sup>을 제시하며, 권한(Authority)과 책임(Responsibility)은 서로 분리할 수 없는 등가 관계에 있음을 명시함.<sup>2)</sup>

---

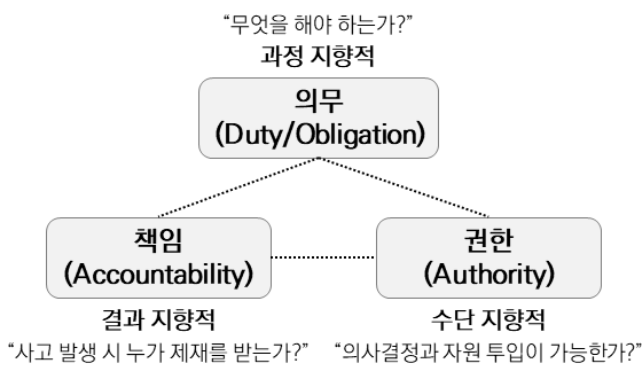
“Responsibility is a corollary of authority, it is its natural consequence and essential counterpart, and wheresoever authority is exercised, responsibility arises.” (Fayol, 1916/1949, p. 21)

---

- 즉, 권한이 행사되는 곳에 반드시 책임이 따르며, 권한 없이 책임만 부과하는 것은 조직 원리에 반한다는 것임. 파올의 이론은 군사·행정 조직에서 암묵적으로 작동하던 관리 원리를 체계화한 것으로, 출간 이후 경영학·행정학의 기본 원칙으로 광범위하게 수용되었으며 현재까지 조직론의 기본 원칙으로 활용되고 있음.<sup>3)</sup>

■ 파올의 2요소(권한-책임) 등가 원칙은 이후 조직론 발전 과정에서 의무(Duty/Obligation)가 독립적 요소로 추가되어 3요소 체계로 발전하였으며, 국내에서는 이를 ‘삼면등가의 원칙’<sup>4)</sup>이라 통칭함. 현대 조직론에서는 세 요소를 다음과 같이 구별함.<sup>5)</sup>

〈그림 3〉 3면 등가의 원칙 구성 요소



1) 분업, 권한과 책임, 규율, 명령 일원화, 보상, 공정성 등 14가지 원칙.  
 2) Fayol, H.(1949). General and industrial management, (C. Storrs, Trans.). Pitman. (Original work published 1916).  
 3) 이종수 외(2009), '새 행정학' 등 국내 행정학 문헌에서도 조직 설계의 기본 원칙으로 광범위하게 인용됨.  
 4) 삼면등가의 원칙은 국내 경영학 문헌 등에서 통용되는 용어이지만, 영어권에서는 별도의 단일 명칭 없이 authority, responsibility, accountability의 균형 원칙으로 논의됨.  
 5) Montana, P. J., & Charnov, B. H. (2000). Management (3rd ed.). Barron's Educational Series.

- 권한(Authority) : 의사결정, 자원 배분, 작업 통제 등 의무를 이행하고 위험을 관리하기 위해 행사할 수 있는 실질적인 힘 — “의사결정과 자원 투입이 가능한가?”
- 의무(Duty/Obligation) : 특정 역할·과제를 사전적으로 수행해야 할 직무상 의무 — “무엇을 해야 하는가?”
- 책임(Accountability) : 의무가 제대로 수행되지 않거나 목적이 달성되지 못했을 때 사후적으로 지게 되는 결과책임(처벌 등) — “사고 발생 시 누가 제재받는가?”

**■ 삼면등가의 원칙에서 세 요소 중 하나라도 결여되면 조직 전체의 기능이 훼손될 수 있음.**

- 권한이 결여된 경우 통제할 수 없는 영역에 대해 의무·책임을 부담하게 되어 형식적 대응으로 귀결되고, 의무가 결여된 경우 직무가 불명확해져 행위 예측 가능성이 낮아지며, 책임이 결여된 경우 의무가 형식적으로만 이행되고 권한이 조직 목적 외로 전용될 가능성이 높아짐.

**■ 이 원칙은 산업안전 분야에서도 동일하게 적용됨. 국제노동기구(ILO)와 국제표준화기구(ISO)는 안전보건 관리시스템의 핵심 구성 요소로 세 요소의 균형 있는 배분을 명시하고 있음.**

- (ILO-OSH 2001<sup>6)</sup>) 사용자와 최고경영진이 안전보건 관리시스템의 개발·실행·성과에 관한 책임·결과책임·권한을 조직 내에 명확히 배분할 것을 요구하고 있음.

---

“The employer and senior management should allocate responsibility, accountability and authority for the development, implementation and performance of the OSH management system (...).” (ILO-OSH 2001, §3.3.2)

---

- (ISO 45001:2018<sup>7)</sup>) 동일한 취지에서 최고경영진이 안전보건 관련 역할에 대한 책임·권한을 조직 전 계층에 배분하고 전달할 것을 규정하고 있음.

**■ 즉, 삼면등가의 원칙은 일반 조직관리를 넘어 국제 산업안전 기준에서도 안전관리 시스템 설계의 기본 원리로 작동하고 있음을 알 수 있음.**

6) ILO-OSH 2001은 국제노동기구(ILO)가 2001년 발간한 ‘산업안전보건 관리시스템 지침’으로, 전 세계 기업·기관이 안전보건 관리시스템을 구축할 때 활용하도록 마련된 국제 권고 지침임.

7) ISO 45001:2018은 국제표준화기구(ISO)가 2018년 제정한 ‘산업안전보건 관리시스템 국제표준’으로, ILO-OSH 2001을 기반으로 70개국 이상이 참여하여 개발된 최초의 산업안전 분야 ISO 국제표준임.

## 2. 법적 원칙과의 연결 : 헌법상 비례의 원칙·형법상 책임주의 원칙

- 삼면등가의 원칙은 조직관리론의 원리이지만, 그 핵심 논리는 법 제정의 기본 원리로도 광범위하게 수용되어 왔음. 헌법상 비례의 원칙과 형법상 책임주의 원칙은 삼면등가의 원칙과 독립적으로 발전하였으나, ‘권한 없는 자에게 의무와 결과책임을 부과할 수 없다’는 공통의 논리 구조를 가짐.

### (1) 헌법상 비례의 원칙 - 삼면등가의 헌법적 통제 수단

- 「헌법」 제37조제2항(과잉금지 원칙)에 근거한 비례의 원칙은 국가가 개인·기업에 의무나 처벌(책임)을 부과할 때 그 정도가 달성하려는 목적에 비례해야 하며 과도해서는 안 된다는 원칙임.<sup>8)</sup>

〈표 1〉 헌법 제37조

**제37조** ① 국민의 자유와 권리는 헌법에 열거되지 아니한 이유로 경시되지 아니한다.  
 ② 국민의 모든 자유와 권리는 국가안전보장·질서유지 또는 공공복리를 위하여 필요한 경우에 한하여 법률로써 제한할 수 있으며, 제한하는 경우에도 자유와 권리의 본질적인 내용을 침해할 수 없다.

- 국가가 위험관리 의무와 책임을 부과할 때, 그것이 해당 주체에게 부여된 실질적 권한에 비례하지 않고 과도하다면 비례의 원칙 위반으로 귀결될 수 있음.
- 비례의 원칙은 삼면등가의 원칙을 헌법적 층위에서 보장하는 역할을 함. 즉, 삼면등가의 원칙이 효율적 조직 운영에 대한 이론적 요청이라면, 비례의 원칙은 그 위반에 대한 헌법적 통제 수단으로 볼 수 있음.
- 2024년 「중대재해처벌법」 헌법소원(2024헌마287)과 부산지법의 2025년 위헌법률심판제청(2024초기2230)에서 ‘관리 소홀’을 이유로 한 1년 이상의 징역 등 무거운 하한형이 책임에 비해 과도하다는 과잉금지·책임주의 위반 주장이 제기된 것도 이러한 맥락임.<sup>9)</sup>

### (2) 형법상 책임주의 원칙 - 삼면등가의 형사법적 표현

- 책임주의 원칙은 행위자 본인의 고의·과실이 있는 행위에 대해서만 형사책임을 물을 수 있다는 근대 형법의 대원칙으로, “책임 없으면 형벌 없다(Keine Strafe ohne

8) 헌법 제37조제2항은 비례의 원칙(과잉금지원칙)의 헌법적 근거로, 헌법재판소는 이를 ①목적의 정당성, ②수단의 적합성, ③침해의 최소성, ④법익의 균형성이라는 4단계 심사 기준으로 발전시켜 왔음(헌재 1990. 9. 3. 89헌가95 등). 본문에서 “권한에 비례하지 않는 의무·책임 강화”는 특히 ③·④의 관점에서 문제의 소지가 있음.

9) 헌법소원(2024헌마287)은 2024.4 전원재판부 회부 후 2026년 5월 현재 결정 미확정. 부산지법 위헌법률심판제청(2024초기2230, 2025.3)은 진행 중.

Schuld)”는 명제로 표현됨.<sup>10)</sup>

- 「형법」 제13조(고의)는 “죄의 성립요소인 사실을 인식하지 못한 행위는 벌하지 아니한다”고, 제14조(과실)는 “정상적으로 기울여야 할 주의를 게을리하여 죄의 성립요소인 사실을 인식하지 못한 행위는 법률에 특별한 규정이 있는 경우에만 처벌한다”고 규정하여, 자신의 고의나 과실 없는 행위는 원칙적으로 처벌 대상이 아님을 명시함. 타인의 행위에 대한 연대책임·단체책임·전가책임을 부정하는 자기책임의 원칙도 여기서 도출됨.
- 삼면등가의 관점에서 해석하면, 권한이 없다는 것은 해당 영역의 위험 요인을 인식하거나 통제할 현실적 가능성이 없었다는 의미이므로, 고의(사실 인식 후 행위)와 과실(정상적 주의의무를 게을리함) 모두 성립하지 않음.
- 다만, 「형법」 제13조·제14조는 “법률에 특별한 규정이 있는 경우”를 예외로 두고 있어, 「산업안전보건법」 등은 이 원칙의 예외에 해당함. 그러나 모든 법률은 입법 시 이 기본 원칙을 감안하여 설계되어야 하며, 수규자에게 실질적 권한이 부여되지 않은 채 의무와 형사책임만을 부과하는 것은 책임주의 원칙의 입법적 정신에 반한다고 볼 수 있음.

❖ 즉, 책임주의 원칙은 법이 누군가에게 의무와 책임을 지을 때 그것을 실제로 감당할 수 있는 권한도 함께 주어야 한다는 원리를 형사법의 차원에서 뒷받침하는 것으로 이해할 수 있음.

❖ 삼면등가의 원칙(조직론), 비례의 원칙(헌법), 책임주의 원칙(형법)은 각각 서로 다른 층위에서 동일한 논리 구조를 뒷받침하고 있음.

- (삼면등가의 원칙) 조직 운영의 효율성 차원에서, 권한 없이 의무·책임만 부과하면 제도가 실질적으로 작동하지 않는다는 것을 보여줌.
- (비례의 원칙) 헌법적 통제 차원에서, 권한에 비례하지 않는 의무·책임 강화는 국가 입법권의 한계를 넘는다는 것을 규정함.
- (책임주의 원칙) 형사법 차원에서, 권한이 없어 고의·과실이 성립하기 어려운 자에게 형사책임을 부과하는 입법은 그 정당성이 약화된다는 것을 뒷받침함.

❖ 이 세 원칙은 「산업안전보건법」에도 예외 없이 적용됨. 수규자에게 의무와 책임을 부과할 때는 언제나, 해당 주체가 그 의무를 실질적으로 이행할 수 있는 권한을 갖추고 있는지가 제도 설계의 선결 요건으로 반드시 확인되어야 함. 이는 단순히 조직 효율성의 문제가 아니라, 법체계의 정합성과 헌법적 한계의 문제이기도 하기 때문임.

10) 책임주의 원칙은 일반적으로 ①형벌근거적 책임, ②형벌제한적 책임, ③자기책임의 원칙으로 구분되며, 본 연구에서는 ②형벌제한적 책임을 중심으로 정리함.

### Ⅲ 「산업안전보건법」 상 도급인의 의무·책임·권한 분석

#### 1. 「산업안전보건법」 상 도급인의 주요 의무·책임·권한

❖ 본 연구는 「산업안전보건법」 상 도급인의 의무·책임·권한 분석에 앞서, 다음의 전제 원칙을 명확히 하고자 함.

- 첫째, 「산업안전보건법」은 근로자의 생명·신체 보호를 최우선 가치로 하는 사회법이며, 이 목적은 본 연구의 분석 과정에서도 우선적으로 존중되어야 함. 따라서 도급인의 의무·책임·권한이 반드시 수학적으로 완전한 등가를 이루어야 한다는 주장을 하고자 하는 것이 아님.
- 둘째, 사회법적 특수성을 인정하는 범위 내에서 의무·책임이 권한보다 다소 무겁게 설계되는 것은 제도적으로 수용 가능함. 근로자 보호라는 목적 달성을 위해 도급인에게 일정 수준의 선제적 책임을 부과하는 것은 「산업안전보건법」의 정당한 입법재량 범위에 속함.
- 셋째, 그러나 의무·책임과 권한 간에 최소한의 합리적 균형은 유지되어야 함. 삼면등가의 원칙(2장)이 요구하는 것은 완전한 수학적 등가가 아니라 세 요소가 유기적으로 작동할 수 있는 수준의 비례성이며, 권한이 의무·책임에 현저히 미달할 경우 제도는 실효성을 상실하고 형식적·면피적 관리로 귀결될 수밖에 없음.

❖ 즉, 본 연구는 “도급인의 의무·책임을 권한과 완전히 등가로 맞추어야 한다”는 것이 아니라, 현행 제도가 최소한의 합리적 균형을 확보하고 있는지를 해외 선진국 사례와의 비교를 통해 객관적으로 진단하자는 것임.

❖ 이러한 전제하에, 본 절에서는 앞서 제시한 삼면등가 분석 틀을 활용하여, 현행 「산업안전보건법」 상 도급인에게 부여된 의무·책임·권한 체계를 정리함.

##### (1) 산업안전보건법의 변천과 도급인 역할의 강조

❖ 「산업안전보건법」은 1981년 제정 이후 사업주의 근로자 보호 의무를 중심으로 발전해 왔으며, 2019년 전부개정을 계기로 도급인의 역할과 그에 따른 안전보건 조치 의무가 대폭 강화되었음.

- 현대 산업현장에서 도급은 전문성과 효율성 확보를 위해 필수적인 생산 방식이나, 그 이면에는 위험한 작업을 하청으로 전가하는 ‘위험의 외주화’ 문제가 구조적으로 발생함.
- 2018년 12월 한국발전기술 소속 24세 비정규직 근로자 사망사고<sup>1)</sup> 이후 비정규직 근로자 보호와

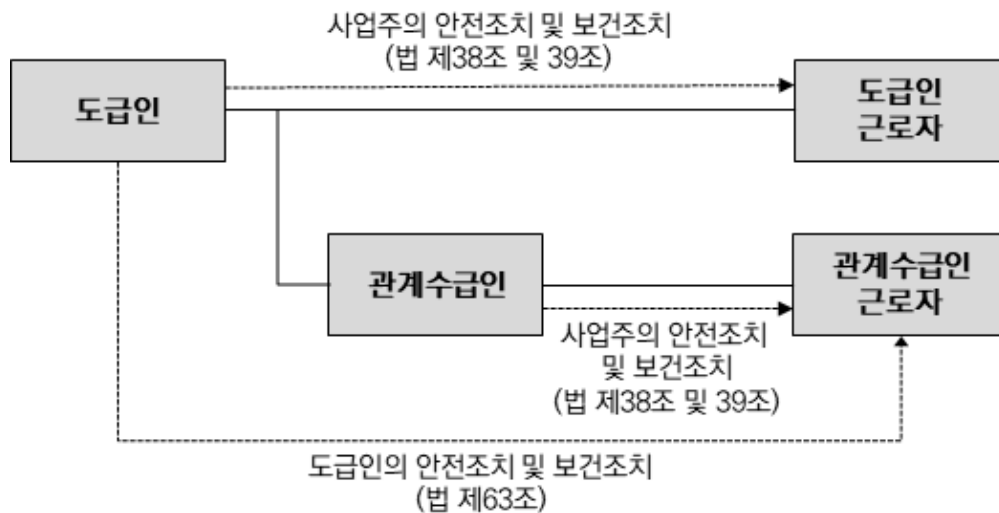
위험의 외주화가 사회적 현안으로 부상하였고, 그 결과 도급인의 의무와 책임을 대폭 강화한 「산업안전보건법」 전부개정이 28년 만에 이루어짐.

(2) 도급인의 의무 - 관계수급인 근로자에 대한 안전보건 확보 의무

❖ 「산업안전보건법」에서 도급인<sup>12)</sup>은 자신이 직접 고용한 근로자에 대해서는 사업주의 의무를, 관계수급인<sup>13)</sup>의 근로자에 대해서는 도급인의 의무를 이중으로 부담함.

- 도급인은 자신이 직접 고용한 근로자에 대해 법 제38조·제39조에 따른 사업주의 안전·보건조치 의무를 부담함. 동시에, 직접 고용하지는 않았으나 도급인의 사업장에서 작업하는 관계수급인 근로자에 대해서도 법 제63조에 따른 도급인의 안전·보건조치 의무를 이행해야 함. 동일한 논리로 관계수급인은 자신이 고용한 근로자에 대해 사업주로서의 의무를 부담함.

〈그림 4〉 근로자별 도급인의 안전 및 보건조치 의무



❖ 건설업의 경우 「건설산업기본법」이 원칙적으로 재하도급을 금지하고 있다는 점에서, 도급인이 부담하는 ‘관계수급인 근로자에 대한 의무’의 범위를 명확히 짚어둘 필요가 있음.

11) 김용균(당시 24세) 씨는 한국서부발전 하청업체 소속 비정규직 근로자로, 2018년 12월 태안화력발전소에서 컨베이어벨트 점검 중 벨트에 끼여 사망함. 공공기관 하청 현장의 ‘위험의 외주화’ 실태를 드러내며 「산업안전보건법」 전부개정(2019년 1월)의 직접적 계기가 되었음.  
 12) 원·하도급 당사자를 지칭하는 용어는 법령마다 상이함. 본 보고서는 「산업안전보건법」 중심이기에 ‘도급인·수급인’(제2조)으로 통칭하나, 동일한 당사자를 「건설산업기본법」은 ‘수급인·하수급인’, 「하도급거래 공정화에 관한 법률」은 ‘원사업자·수급사업자’로 지칭하며, 실무상으로는 ‘원도급자·하도급자’로 칭하기도 함.  
 13) 「산업안전보건법」 제2조제9호에 따라 “관계수급인”은 도급이 여러 단계에 걸쳐 체결된 경우에 각 단계별로 도급받은 사업주 전부를 의미함.

- 「건설산업기본법」 제29조는 건설공사의 일괄하도급 금지(제1항) 및 재하도급의 원칙적 금지(제3항)를 규정하고 있어, 건설현장에서는 관계수급인이 원칙적으로 1단계 수급인(하수급인)이 됨.<sup>14)</sup> 따라서 도급인(원수급인)의 안전보건 의무는 실질적으로 하수급인 근로자 전체에 대해 부과되는 구조이며, 이 하의 논의에서 ‘관계수급인 근로자’는 건설업 맥락에서 ‘하수급인 근로자’와 같은 의미로 사용됨.

**■ 중요한 점은, 제63조 본문의 도급인 의무와 제38조·제39조의 사업주 의무는 그 내용에서 원칙적으로 동일하다는 것임.**

- 이는 하위규범인 「산업안전보건기준에 관한 규칙」 제1조가 적용 근거로 제38조·제39조와 제63조를 함께 명시하고 있는 점에서도 확인됨.
- 대법원 역시 “도급인은 관계수급인 근로자가 도급인의 사업장에서 작업을 하는 경우, 제38조·제39조가 정한 바와 같은 내용의 안전보건조치를 하여야 한다”고 판시하여 이를 명확히 하였음(대법원 2025.8.14. 선고 2025도4428 판결).
- 다만, 제63조 단서는 도급인의 의무 범위에서 ‘보호구 착용의 지시 등 관계수급인 근로자의 작업행동에 관한 직접적인 조치’<sup>15)</sup>를 제외하고 있음. 이는 도급인의 의무가 사업주보다 가볍다는 뜻이 아님. 도급인은 관계수급인 근로자와 직접 근로계약을 맺은 사이가 아니어서, 그 근로자에게 직접 작업을 지시하면 「파견근로자 보호 등에 관한 법률」 상 불법파견이 될 수 있음. 단서는 이러한 현실을 반영해 ‘직접 지시’라는 수단만 덜어낸 것이며, 의무의 수준 자체를 낮춘 것으로 볼 수 없음.

**■ 도급인이 부담하는 의무의 실질적 내용은 「산업안전보건법」 본문의 추상적 표현에 그치지 않고, 시행령·시행규칙을 거쳐 「산업안전보건기준에 관한 규칙」(700여 개 조문), 그리고 고용노동부 고시로 이어지는 4단계 위계 체계로 구체화 됨.**

- 즉, 제63조의 도급인 의무는 단일 조문이 아니라, 안전난간 설치 기준·추락방지조치·중량물 취급기준 등 기술적 세부사항이 망라된 「산업안전보건기준에 관한 규칙」 전체를 그 실질 내용으로 함.
- 대법원 2025도4428 판결이 도급인 의무와 사업주 의무의 내용상 동일성을 확인함에 따라, 도급인은 사업주에게 적용되는 이 세밀한 기술적 의무 체계 전체를 동일하게 부담하는 구조가 되었음.

**(3) 도급인의 책임 - 사업주에 준하는 형사·행정책임**

**■ 도급인이 제63조의 안전·보건조치 의무를 위반하여 관계수급인 근로자가 사망에 이른**

14) 다만, 「건설산업기본법」 제29조제3항 단서에서는 일정한 요건 하에 재하도급을 예외적으로 허용하고 있어, 실무상 2차 하도급이 이루어지기도 함.  
 15) 제63조 단서가 제외하는 ‘작업행동에 관한 직접적인 조치’는 ‘무엇을 어떻게 작업하라’는 작업행동 지시를 의미하며, ‘위험을 제거·회피하라’는 안전조치와 구별됨. 다만 작업계획 수립·교육 등 안전과 작업방법이 결합된 영역에서는 양자의 경계가 명확하지 않아 해석상 다툼이 있음.

경우, 도급인은 7년 이하의 징역 또는 1억 원 이하의 벌금에 처해짐(법 제167조제1항). 이는 사업주가 자신의 근로자를 사망에 이르게 한 경우와 동일한 수준의 형사처벌임.

- 즉, 도급인은 관계수급인 근로자와 직접적 근로계약 관계가 없고 그 작업행동에 대한 직접적 조치 권한이 법적으로 배제되어 있음에도 불구하고, 해당 근로자의 사망에 대해 사업주와 동일한 수준의 형사책임을 부담하는 구조임.
- 법인에 대한 양벌규정(법 제173조) 역시 개정을 통해 해당 벌칙 조문의 벌금형에서 최대 10억 원 (기존 1억 원) 수준으로 대폭 강화되었으며, 사업주와 도급인 모두에게 동일하게 적용됨.

#### (4) 도급인의 권한 - 산안법상 법적 권한을 중심으로

❖ 도급인이 현장에서 행사할 수 있는 권한은 그 법적 근거에 따라 크게 세 가지로 나누어볼 수 있음. 본 연구가 분석 대상으로 삼는 것은 그중 「산업안전보건법」이 명시적으로 부여한 법적 권한이며, 계약상 권한과 사실상의 영향력은 그 현실적 존재를 인정하되 분석의 초점은 아님.

❖ 「산업안전보건법」에서 도급인에게 명시적으로 부여한 법적 권한은 크게 두 가지로 구분할 수 있음.

- 관계수급인에 대한 시정요구권(법 제66조) : 관계수급인 또는 그 근로자가 도급받은 작업과 관련하여 법령을 위반한 경우, 도급인은 관계수급인에게 해당 위반행위의 시정을 요구할 수 있음. 다만, 이 권한은 관계수급인을 경유하는 간접적 통제 수단이며, 관계수급인 근로자에 대한 직접적 작업지시 권한은 부여되지 않음.
- 산업안전보건관리비 지급 관련 권한(법 제72조, 시행규칙 제89조) : 건설공사의 경우 발주자가 계상한 산업안전보건관리비를 도급인이 수급인에게 지급하도록 하고 있으며, 시행규칙은 도급인의 지급을 '의무'가 아닌 '선택'으로 정하고 있음. 다만, 이는 비용의 계상·집행에 관한 재량에 관한 것으로, 위반 작업을 직접 중지시키거나 근로자의 작업행동을 통제하는 권한과는 성격이 다른 제한적·간접적 수단임.

❖ 한편, 도급인은 「산업안전보건법」이 부여한 권한 외에도 도급계약 구조에서 자연스럽게 발생하는 계약상 권한을 보유함.

- 도급 계약상 도급인은 ①관계수급인을 선정·배제할 수 있는 선택권, ②작업 범위·기준·조건 등 계약의 실질적 내용을 정하는 결정권, ③하도급대금의 지급 시기·방식·금액을 주도하는 지급권 등을 보유함.
- 그러나 이러한 권한은 「산업안전보건법」이 아닌 계약 자유 원칙과 「하도급법」·「건설산업기본법」의 규율 구조에서 파생되는 것이며, 계약 상대방인 관계수급인을 향한 것이므로 관계수급인 근로자의 현

장 작업행동에 대한 직접적 영향을 주는 수단으로는 한계가 있음.<sup>16)</sup>

❖ 또한 대법원 판례는 도급인에게 사업장에 대한 실질적 지배·관리권이 존재함을 인정하고 있으며, 2019년 전부개정 시 도급인 책임 강화의 근거도 이러한 실질적 영향력에 있었음.

- 그러나 이러한 사실상의 영향력은 관계수급인 근로자의 작업행동에 대한 법적으로 정당화된 통제 수단으로 전환되지 않는 한, 현장에서는 파견법 위반 리스크를 안고 행사해야 하는 불안정한 힘에 그침.
- 따라서 ‘실질적 지배·관리권’이 존재한다는 사실이 곧 도급인에게 의무·책임에 상응하는 법적 권한이 충분히 부여되어 있음을 의미하지는 않음.
- 특히, 제63조 단서가 제외하는 ‘작업행동에 관한 직접적 조치’의 경계가 명확하지 않아, 도급인이 안전을 위해 적극적으로 개입하려 할 때 그 행위의 파견법 위반 여부를 사전에 판단하기 어려움. 이러한 불확실성은 도급인의 적극적인 현장 안전관리를 주저하게 만드는 위축효과(Chilling Effect)로 이어질 수 있음.

❖ 도급인에게 부여된 법적 권한이 관계수급인 근로자에게 직접 미치지 못한다는 점은, 다음과 같은 상황에서 한계로 나타날 수 있음.<sup>17)</sup>

- 예컨대 관계수급인 근로자가 안전수칙을 반복적으로 위반하더라도, 도급인은 해당 근로자에게 직접 작업 중지를 지시하거나 현장에서 배제하는 조치를 법적으로 정당하게 취하기 어려움. 관계수급인 사업주를 통해 시정을 요구할 수 있을 뿐이며, 직접 지시는 파견법과 충돌할 수 있기 때문임.
- 이는 도급인이 사업장 전체의 안전을 확보할 의무를 지면서도, 그 의무 이행에 필요한 직접적 수단은 갖추지 못한 구조에서 비롯되는 것으로 볼 수 있음.

### (5) 소결 — 법적 권한과 의무·책임의 비대칭

❖ 도급인은 도급계약 구조상 우월적 지위를 가지며 사업장에 대한 실질적 지배·관리권도 행사함. 그러나 이는 계약 자유 원칙 및 판례 해석에서 파생되는 사실상의 영향력으로, 「산업안전보건법」이 명시적으로 부여한 법적 권한과는 층위가 다름.

- 본 연구가 분석 대상으로 삼는 것은 후자, 즉 산업법 체계 내에서 도급인에게 부여된 법적 권한임.

16) 도급인이 관계수급인 근로자에게 작업행동에 관한 직접적 지시를 행할 경우 「파견근로자 보호 등에 관한 법률」상 불법파견에 해당할 수 있음. 다만, 도급인의 안전·보건조치 그 자체가 곧바로 불법파견이 되는 것은 아님. 고용노동부는 ‘근로자파견의 판단기준에 관한 지침’(2019.12.30.)에서 「산업안전보건법」 제63조에 따른 도급인의 안전·보건조치를 근로자파견의 징표에서 제외하고 있음.

17) 이러한 권한 공백이 실제 사고로 이어지는지, 그리고 어느 정도의 영향을 미치는지는 건설 사고의 다양한 원인을 고려할 때 단정하기에는 한계가 있을 것으로 판단됨.

- ❖ 이 기준에서 볼 때, 현행 「산업안전보건법」상 도급인은 관계수급인 근로자에 대해 사업주(관계수급인)와 동일한 내용의 안전보건조치 의무(대법원 2025.8.14. 선고 2025도 4428 판결)와 사망사고 시 7년 이하의 징역에 해당하는 형사책임을 부담함.
- ❖ 그러나 이를 이행할 법적 수단은 관계수급인에 대한 시정요구권(법 제66조)과 산업안전보건관리비 지급 관련 권한(법 제72조)에 한정되어 있으며, 관계수급인 근로자에 대한 직접적 통제 수단은 파견법과 충돌할 수 있어 안정적으로 활용하기 어려움.
- ❖ 즉, 도급인이 계약상·실무상 일정한 영향력을 보유한다는 점을 인정하더라도, 「산업안전보건법」이 부여한 법적 수단의 형식과 강제력은 동법이 부여한 의무·책임의 수준에 비해 상대적으로 제한적이라는 구조적 비대칭을 확인할 수 있음.
  - 앞서 밝힌 바와 같이 사회법의 특수성상 의무·책임이 권한보다 다소 무겁게 설계되는 것은 수용 가능하나, 이 비대칭이 최소한의 합리적 균형선 내에 있는지는 별도의 확인이 필요함.
- ❖ 이어지는 절에서는 현재 확인된 이러한 비대칭이 어떤 과정을 거쳐 형성·심화되어 왔는지를 살펴보고자 함.
  - 구체적으로, 2019년 전부개정的主要内容를 정리한 뒤, 이후 현재까지 시행된 개정 사항과 향후 시행이 예정된 개정 사항을 의무·책임·권한 세 요소별로 분석하여, 최근 입법의 방향성이 균형을 보완하는 쪽인지 비대칭을 심화하는 쪽인지를 확인함.

## 2. 2019년 전부개정 이후 도급인 관련 주요 개정 사항 분석

- ❖ 앞 절에서 확인한 도급인의 의무·책임과 법적 권한 간의 구조적 비대칭이 어떤 과정을 거쳐 형성되어 왔는지 살펴보기 위해, 본 절에서는 2019년 「산업안전보건법」 전부개정 이후 주요 개정 사항을 의무·책임·권한 세 요소별로 분석함.
  - 분석 대상은 ①2019년 전부개정, ②전부개정 이후 현재까지 시행된 개정사항, ③현재 시행이 예정된 개정 사항의 세 시기로 구분함.

### (1) 2019년 전부개정 - 의무·책임 대폭 강화

- ❖ 2019년 「산업안전보건법」 전부개정에서는 도급인의 안전보건 의무·책임이 전방위적으로 강화되었음.

- (보호대상 확대, 제1조, '20년 시행) 보호 대상이 근로자에서 노무를 제공하는 자로 확대되어 도급인의 의무 범위가 넓어짐. [의무▲]
- (대표이사 안전보건계획 수립 의무 신설, 제14조, '21년 시행) 시공능력평가 순위 상위 1,000위 이내 건설회사 대표이사는 매년 안전보건계획을 수립하여 이사회에 보고·승인받아야 함. [의무▲, 책임▲]
- (안전관리자 선임대상 공사 확대, 제17조, '20~23년 단계적 시행) 선임 대상 공사가 120억 원(토목 150억 원) 이상에서 50억 원 이상으로 확대됨. [의무▲, 책임▲]
- (도급인의 의무 조치 범위 확대, 제63조, '20년 시행) 안전·보건조치 범위가 도급인 사업장 내 22개 위험장소에서 모든 장소로 확대됨. [의무▲, 책임▲]
- (기계 등에 대한 도급인의 안전보건조치 의무 신설, 제76조, '21년 시행) 타워크레인 등 설치·해체 과정에서 사고가 많이 발생하는 장비에 대한 도급인의 안전보건조치 의무가 신설됨. [의무▲, 책임▲]
- (도급인에 대한 처벌 강화, 제167조 및 제169조, '21년 시행) 관련 의무 위반으로 관계수급인 근로자 사망 시 처벌이 기존 1년 이하 징역(또는 1천만 원 이하 벌금)에서 7년 이하 징역(또는 1억 원 이하 벌금)으로 대폭 강화됨. [책임▲]
- (양벌규정 강화, 제173조, '21년 시행) 도급인 법인에 대한 벌금이 해당 벌칙 조문 벌금형에서 최대 10억 원으로 강화됨. [책임▲]

**❖ 반면 2019년 전부개정에서 도급인의 법적 권한을 실질적으로 보완하는 주요 내용은 확인되지 않음.**

- 즉, 2019년 전부개정에서는 도급인의 의무·책임을 전방위적으로 강화하면서 이를 이행하기 위한 도급인의 법적 권한은 종전 수준에 머문 것으로 볼 수 있음.

**〈표 2〉 2019년 산업안전보건법 전부개정에 따른 도급인의 의무·책임·권한 주요 변화**

구 분	조항	시행	3대 요소 변화 방향		
			의무	책임	권한
보호대상 확대(근로자 → 노무를 제공하는 자)	제1조	'20년	▲		
대표이사 안전보건계획 수립 의무 신설	제14조	'21년	▲	▲ <sup>18)</sup>	
안전관리자 선임대상 공사 확대	제17조	'20년~'23년	▲	▲	
도급인의 의무 조치 범위 확대	제63조	'20년	▲	▲	
기계 등에 대한 도급인의 의무 신설	제76조	'21년	▲	▲	
도급인에 대한 처벌 강화	제167조 제169조	'21년		▲	
양벌규정 강화	제173조	'21년		▲	

18) 의무가 신설되고 벌칙이 마련될 경우 의무와 책임이 강화된 것으로 판단함. 반면 의무가 강화되었으나 벌칙이 기존과 동일하거나 직접적인 처벌 조항이 없는 경우는 책임은 강화되지 않은 것으로 간주함.

## (2) 전부개정 이후 현재까지 시행된 주요 개정 사항

### ■ 2019년 전부개정 이후에는 기후변화 대응과 관련한 제도 개편이 주를 이룸.

- (사업주 휴게시설 설치 의무 추가, 제128조의2, '22년 시행) 총공사금액 20억 원 이상 건설공사에 냉난방 기능을 갖춘 휴게시설 설치 의무가 추가됨. 법 제128조의2 제1항은 근로자에 관계수급인 근로자를 포함한다고 명시하고 있어 도급인의 의무에 해당함. [의무▲, 책임▲]
- (사업주 보건조치 확대, 제39조, '25년 시행) 사업주 보건조치 의무에 폭염·한파로 인한 건강 장애 예방 조치가 추가됨. 도급인은 제63조에 따라 사업주와 동일한 보건조치 의무를 부담하므로 제39조 강화는 도급인 의무 강화로도 연결됨. [의무▲, 책임▲]

### ■ 이 시기에는 산업안전보건관리비 사용 유연성이 확대되고 효율도 인상됨.

- (산업안전보건관리비 사용 항목 확대, 제72조<sup>19)</sup>, '22년~'25년) 2022년 6월 사용 가능 항목이 기존 8개에서 9개로 확대<sup>20)</sup>되었고, 스마트안전장비 사용에 관한 근거도 마련됨. 특히, 스마트안전장비 사용 한도는 점진적으로 완화됨('22년 시설비의 20% → '24년 40% → '25년 한도 없음). [권한▲]
- (산업안전보건관리비 공사종류 현행화 및 계상 효율 인상, 제72조, '24년 및 '25년) '24년 7월에는 '건설업 산업안전보건관리비 계상 및 사용기준' [별표1]에 따른 공사종류가 현행화(예 : 일반건설공사(갑) → 건축공사)되었고, '25년 1월부터는 공사 종류별 효율이 평균 약 19% 상향 조정됨. [권한▲]

### ■ 산업안전보건관리비의 사용 항목 확대와 효율 인상은 도급인의 안전관리 권한 강화로 해석할 수 있음. 사용 가능 항목이 다양해지면 도급인이 현장 상황에 맞는 안전조치를 선택·집행할 수 있는 범위가 넓어지고, 효율 인상을 통한 비용 확보는 도급인이 활용할 수 있는 안전관리 재원 자체를 확대하는 효과가 있음. 특히 계상 효율의 평균 약 19% 상향 조정('25년)은 이 시기 권한 변화 중 가장 실질적인 의미를 가짐.

- 건설업계는 2019년 전부개정 이후 의무·책임이 대폭 강화되면서 이를 이행하기 위한 산업안전보건관리비 소요가 급증하였으나 효율은 그에 미치지 못하여 비용이 부족하다는 목소리가 지속적으로 제기되어 왔음. 이러한 맥락에서 효율 인상은 강화된 의무를 이행할 수 있는 수단의 확충이라는 점에서 권한 보완의 성격을 가짐.
- 또한 「산업안전보건법」 시행규칙 제89조제1항은 도급인의 산업안전보건관리비 지급을 '의무'가 아닌 '선택'으로 규정하고 있어, 도급인은 비용 집행의 시기·방식·배분에 관한 재량권도 함께 보유하고 있다고 볼 수 있음.

19) 산업안전보건관리비 사용 항목 확대와 계상 효율 인상은 법 개정 사항이 아닌 고시(건설업 산업안전보건관리비 계상 및 사용 기준) 개정 사항임. 본 고에서는 해당 고시가 파생된 법 조항을 명시하였음.

20) 기존 ①인건비, ②시설비, ③보호구, ④진단비, ⑤교육비, ⑥건강 장애 예방비, ⑦지도기관 대가, ⑧본사비용에 비용 사용의 유연성 확보를 위한 ⑨노사협의체 의결사항이 추가됨. 하지만, '22년 개정 당시 비용 규모에 대한 변화는 없었음.

〈표 3〉 전부개정 이후 현재('20년~'25년)까지 시행된 도급인의 의무·책임·권한 주요 변화

구 분	조항	시행	3대 요소 변화 방향		
			의무	책임	권한
사업주 휴게시설 설치 의무 추가	제128조의2	'22년	▲	▲	
산업안전보건관리비 사용 항목 확대	제72조	'22년~'25년			▲
산업안전보건관리비 계상 기준 공사종류 현행화	제72조	'24년			▲
산업안전보건관리비 계상 요율 인상	제72조	'25년			▲
사업주 보건조치(폭염·한파) 확대	제39조	'25년	▲	▲	

### (3) 2026년 주요 개정 사항

■ 2026년 1월 29일 국회 본회의를 통과하고 공포된 「산업안전보건법」 개정에서도 도급인의 의무·책임 강화 기조가 이어졌음.

- (안전보건 현황 공시 의무 신설, 제10조의2, '26년 8월 시행) 일정 규모 이상 기업에 산업재해 발생 현황 등 안전보건 현황 공시 의무가 부여되며, 미이행 시 과태료(1천만 원 이하)가 부과됨. [의무▲, 책임▲]
- (위험성평가 의무 및 과태료 신설, 제36조, '27년 1월~) 위험성평가에 결과 공유 의무가 추가되고, 미이행 시 과태료(1천만 원 이하)가 부과됨.<sup>21)</sup> [의무▲, 책임▲]

〈표 4〉 '26년 개정된 산안법 상 도급인의 의무·책임·권한 주요 변화

구 분	조항	시행	3대 요소 변화 방향		
			의무	책임	권한
안전보건 현황 공시 의무 신설	제10조의2	'26년 8월	▲	▲	
위험성평가 의무 및 과태료 신설	제36조	'27년 1월~	▲	▲	

■ 2026년 5월 기준 국회 본회에 계류 중인 개정안에는 도급인의 의무·책임을 한층 강화하는 내용과 함께, 그나마 유지되던 권한마저 축소되는 내용이 포함되어 있음.

- (작업중지 요건 완화, 제51조, 공포 후 6개월) 사업주에게 작업중지를 요청할 수 있는 주체가 확대(근로자 → 근로자·근로자대표·명예산업안전감독관)되었고, 도급인에 대한 직접적 작업중지 요청권도 신설됨. [의무▲, 책임▲]
- (정부 작업중지권 강화, 제55조, 공포 후 6개월) 작업중지 요건이 중대재해에서 일정 조건 이상의 산업재해로 확대되어 도급인의 책임(작업중지 등 피해)이 강화될 가능성이 있음. [책임▲]

21) 공사금액 50억 원 이상 사업장은 '27년 1월 1일부터, 공사금액 50억 원 미만 사업장은 '28년 1월 1일부터 적용됨. 위험성평가에 관한 법 제36조 개정사항(근로자 대표 참여 및 평가결과 공유 등)은 법 시행('26년 6월 1일) 이후 실시하는 위험성평가부터 적용됨.

- (폭염 등에 따른 공사기간 연장 요건 추가, 제70조, 공포 후 즉시) 약천후 조건이 '태풍·홍수 등'에서 '태풍·홍수·폭염·한파 등'으로 구체화되어, 도급인이 발주자에게 공사기간 연장을 요청할 수 있는 법적 근거가 명확해짐. [권한▲]
- (하도급공사 산업안전보건관리비 계상 의무화, 제72조, 공포 후 1년) 현행 발주자에게만 부여된 산업안전보건관리비 계상 의무가 도급인으로 확대됨. 이로 인해 도급인은 종전에 시행규칙 제89조에 따라 선택적으로 지급하던 비용을 의무적으로 수급인에게 계상·교부해야 하는 구조로 전환되므로, 비용 집행에 관한 도급인의 재량권이 실질적으로 축소됨. [권한▼]
- (등록말소 요청 규정 신설, 제159조, 공포 후 6개월) 최근 3년간 영업정지 처분 2회 + 신규 사유 발생 시 건설사 등록말소 요청 규정이 신설되어 도급인·사업주의 책임이 강화됨. [책임▲]
- (안전보건조치 의무 위반에 따른 과징금 신설, 제161조의2, 공포 후 6개월) 최근 1년간 근로자 3명 이상 사망 시 영업이익의 최대 5%(또는 30억 원 미만) 과징금이 부과됨. [책임▲]

〈표 5〉 국회 본회의 계류 중인 「산업법」 상 도급인의 의무·책임·권한 주요 변화

구 분	조항	시행	3대 요소 변화 방향		
			의무	책임	권한
작업중지 요건 완화	제51조	공포 후 6개월	▲	▲	
정부 작업중지권 강화	제55조	공포 후 6개월		▲	
폭염 등에 따른 공사기간 연장 요건 추가	제70조	공포 후 즉시			▲
하도급공사 산업안전보건관리비 계상 의무화	제72조	공포 후 1년			▼
등록말소 요청 규정 신설	제159조	공포 후 6개월		▲	
안전보건조치 위반에 따른 과징금 신설	제161조의2	공포 후 6개월		▲	

#### (4) 소결 - 비대칭의 형성과 심화

■ 2019년 전부개정 이후 「산업안전보건법」 개정의 궤적을 삼면등가의 원칙을 적용하여 정리하면 다음과 같음.

- 2019년 전부개정에서 도급인의 의무·책임은 전방위적으로 강화되었으나, 이에 상응하는 법적 권한의 보완은 확인되지 않았음. 3.1절에서 확인한 의무·책임과 법적 권한 간의 비대칭은 전부개정 시점부터 포함되어 있었음.
- 이후 2020~2025년에는 의무·책임이 지속적으로 강화되는 가운데, 산업안전보건관리비 사용 항목 확대와 효율 인상을 통해 도급인의 권한이 일부 보완되었음. 특히 평균 약 19% 효율 상향 조정은 강화된 의무를 이행할 수 있는 자원 확충이라는 점에서 의미 있는 변화였음.
- 2026년 개정에서는 의무·책임 강화가 더욱 가속화되었으며, 공사기간 연장 요건 구체화(제70조)를 통해 권한이 일부 보완된 측면이 있으나, 하도급공사 산업안전보건관리비 계상 의무화(제72조)로 인

해 도급인의 가장 실질적인 비용 관련 재량권이 축소되는 변화가 함께 논의 중임.

- ❖ 전체적으로 보면, 2019년 이후 도급인의 권한도 산업안전보건관리비 요율 인상 등을 통해 일부 강화된 것은 사실임. 다만, 이는 정부가 도급인의 권한을 선제적으로 보강한 것이라기보다, 전부개정으로 도급인·사업주의 의무·책임이 대폭 강화되면서 안전관리자 인건비 등으로 발생한 산업안전보건관리비 부족 문제를 사후적으로 보충하는 성격이 강했음.

  - 또한, 그 보완은 산업안전보건관리비 제도에 집중되었으며, 다른 권한 수단으로는 확대되지 못했음. 즉, 의무·책임이 일관되게 강화되어 온 데 비해 권한의 보완은 그 범위와 방식이 제한적이었던 것으로 볼 수 있음.
- ❖ 앞서 밝힌 바와 같이 「산업안전보건법」이 사회법으로서 의무·책임을 권한보다 다소 무겁게 설계하는 것은 수용 가능함. 그러나 현재 확인되는 비대칭의 정도가 최소한의 합리적 균형선 내에 있는지, 즉 도급인이 부여받은 의무·책임을 실효적으로 이행할 수 있는 수준의 법적 수단을 갖추고 있는지 확인이 필요함.
- ❖ 이에 다음 장에서는 호주·미국·영국·일본의 산업안전보건 법령 체계에서 도급인의 안전관리 의무·책임·권한이 어떻게 배분되어 있는지를 국내와 비교·분석함으로써, 국내 제도의 균형 수준을 객관적으로 진단해 보고자 함.

## IV 해외 안전 선진국 사례

### 1. 비교 대상 및 분석 방법

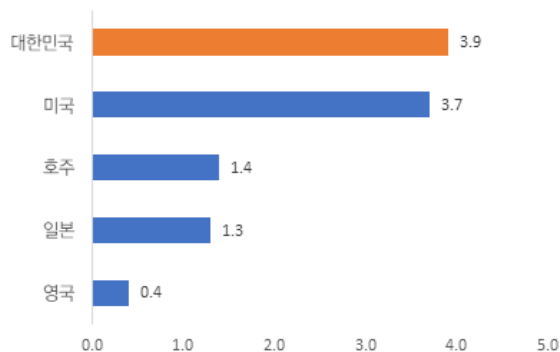
3장에서 확인한 도급인의 의무·책임과 법적 권한 간 비대칭을 진단하기 위해서는, 동일한 산업안전 문제를 규율하는 해외 선진국 사례와의 비교가 필요함.

- 본 연구가 제기하는 문제의식은 도급인의 의무·책임을 권한과 완전히 등가로 맞추어야 한다는 것이 아니라, 동일한 사회적 문제(원·하도급 관계의 안전관리)를 다루는 해외 선진국 사례와 비교함으로써 국내 「산업안전보건법」이 최소한의 합리적 균형선을 확보하고 있는지를 객관적으로 진단하는 데 있음.
- 이에 본 절에서는 비교 대상 4개국의 선정 근거와 각국 법령 체계의 개관, 그리고 본 장 전체에 일관되게 적용할 분석 질문을 제시하여 후속 분석을 위한 틀을 마련하고자 함.

본 연구는 비교 대상 국가로 호주, 미국, 영국, 일본의 4개국을 선정함. 4개국 모두 OECD 회원국으로 산업안전 제도가 성숙한 단계에 있으며, 원·하도급 관계의 안전관리에 관한 명시적 법령 또는 행정 지침을 보유하고 있다는 공통점을 가짐.

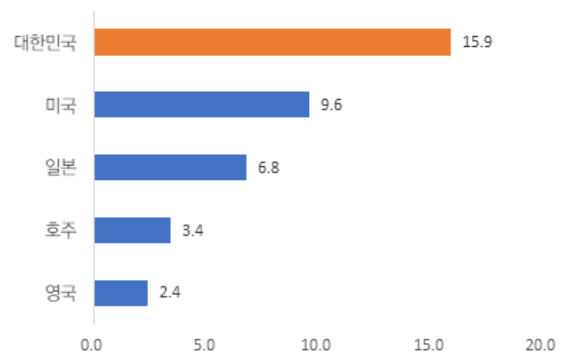
- 미국·영국·일본은 국내 산업안전 분야 비교 연구의 대표적 비교 대상국으로, 각각 OSH Act(1970)·HSWA(1974)·노동안전위생법(労働安全衛生法, 1972)을 통해 산업안전 법제를 운영해 왔음.
- 호주는 2011년 Work Health and Safety Act 2011(WHS Act) 제정을 통해 원·하도급 관계의 안전관리 의무를 PCBU(Person Conducting a Business or Undertaking) 개념으로 통합 규율하는 독특한 모델을 채택하고 있음.
- 또한, 4개국은 모두 한국보다 낮은 사고사망십만인율을 기록하고 있어 비교 가치가 있음.

〈그림 5〉 23년 전체산업 사고사망십만인율



자료 : ILO Statistics

〈그림 6〉 23년 건설산업 사고사망십만인율



자료 : ILO Statistics

**❖ 본 연구의 비교 대상 법령 및 규율 문서의 범위는 <표 6>과 같음.**

- 5개국 모두 법률(Act)을 정점으로 하위 법령이 위계적으로 구성되어 있다는 공통점이 있음. 다만, 그 아래에서 원·하도급 관계의 실질적 규율이 어디서 이루어지는지는 국가별로 상이함.
- 모든 비교 대상국은 법령에 준하는 규율 문서를 별도 층위로 운영하고 있음. 호주·영국의 Approved Codes of Practice는 위반 시 법 위반의 증거로 채택되는 역 입증책임 구조를 가지며, 한국 고용노동부 고시 중 법령의 위임에 따른 것은 법령 보충적 효력을 가짐. 미국 OSHA Compliance Directives와 일본 후생노동성 고시·통달은 행정 내부 집행 기준이지만 실무상 강한 구속력을 가짐.

**<표 6> 주요국 산업안전 법령 체계 비교(본 연구 분석 대상 한정)**

구분	법령	법령에 준하는 규율 문서
한국	산업안전보건법(1981) 시행령 시행규칙·산업안전보건기준에 관한 규칙 등	고용노동부 고시
호주	Work Health and Safety Act 2011 WHS Regulations 2011	Approved Codes of Practice
미국	OSH Act 1970 OSHA Standards(29 CFR 1910·1926 등)	OSHA Compliance Directives (Multi-Employer Citation Policy 등)
영국	HSWA Act 1974 Statutory Instruments(MHSWR 1999, CDM 2015 등)	Approved Codes of Practice(L21 등), Guidance(L153 등)
일본	노동안전위생법(1972) 시행령 노동안전위생규칙·특별규칙 8종	후생노동성 고시·통달(원방사업자 관련 지침 등)

**❖ 본 연구는 비교 대상 4개국과 한국에 동일한 분석 질문을 적용하여, 각국의 법령 체계와 명칭의 차이에도 불구하고 도급인의 안전관리 의무·책임·권한이 어떻게 배분되어 있는지를 객관적으로 비교하고자 함.**

- 질문 ①(의무) 해당국 산업안전 법령은 도급인(Principal·Main Contractor 등)에게 어떤 안전관리 의무를 부과하고 있는가?
- 질문 ②(책임) 의무 위반 시 도급인이 부담하는 형사·행정 책임의 수준은 어떠한가?
- 질문 ③(권한) 도급인이 의무를 이행하기 위해 법령상 부여받은 권한은 무엇이며, 그 권한이 의무·책임 수준에 비례하는가?

**❖ 5개국은 법령 위계뿐 아니라 사업주(도급인 포함)의 안전보건 의무를 구체적인 기술 기준으로 상세히 규정하고 있다는 점에서도 공통됨.**

- 한국은 「산업안전보건기준에 관한 규칙」에 700여 개 조문을 두어 안전난간·추락방지·중량물 취급 등 세부 기술 기준을 망라하고 있으며, 호주는 WHS Regulations가 750여 개 조항으로 위험 유형별·작업 유형별 의무를 단일 문서에 담고 있음. 미국은 29 CFR 1910(일반산업)·1926(건설)의 방대한 기술 기준을, 영국은 다수의 개별 법규명령(Statutory Instruments)을, 일본은 노동안전위생규칙과 8종의 특별규칙을 통해 각각 세부 의무를 규정함.
- 다만, 의무를 세부 기술 기준으로 구체화한다는 입법 형식이 공통될 뿐, 개별 기준의 밀도·강도와 현장에서의 실현 가능성은 국가별로 상당한 차이가 있을 수 있으며, 이는 별도의 정밀한 비교가 필요한 영역으로 본 연구의 분석 대상은 아님.
- 즉, 의무를 세밀한 기술 기준으로 구체화하는 입법 방식 자체는 한국에 특유한 것이 아니라 5개국에 공통된 현상이며, 본 장이 주목하는 국가 간 차이는 개별 기준의 구체성 수준이 아니라 이하에서 살펴볼 도급인 의무의 외연(자기 근로자 의무가 관계수급인 근로자에게로 이전되는지)과 그 외연을 한정하는 장치의 유무에 있음.

■ 이와 함께, 각국이 도급인의 의무와 권한을 어떤 방식으로 결합하여 설계하고 있는지(예 : 의무 조항이 동시에 권한 행사의 근거로 작동하는지 여부)도 비교 관점으로 함께 살펴봄으로써, 도급인이 부여받은 의무를 실효적으로 이행할 수 있는 구조인지를 진단함.

## 2. 국가별 분석

### (1) 호주

■ 호주는 연방국가로 각 주·준주가 자체 안전보건 법령을 운영해 왔으나, 2011년 이후 대부분 주·준주(9개 중 8개)는 연방 차원에서 마련된 표준 법령을 채택하여 사용 중임.

- 2009년 설립된 Safe Work Australia(연방·주 정부, 노사 대표가 참여하는 3자 기구)가 표준 법령을 마련하였고, 2012년 1월부터 단계적으로 시행되었으며, 2022년 3월 서호주의 채택으로 8개 관할이 동일한 법령 체계를 운영하게 됨.
- 빅토리아주만 채택을 보류하고 Occupational Health and Safety Act 2004를 유지하고 있으나, 의무 구조는 표준 법령과 유사함.<sup>22)</sup>
- 본 연구에서 인용하는 Work Health and Safety Act 2011 등은 Safe Work Australia가 마련한

22) 빅토리아주 「작업보건안전법(Occupational Health and Safety Act 2004)」은 PCBU 개념 대신 사용자(Employer) 개념을 유지하나, 도급인의 안전보건 의무 부과 방식은 표준 법령과 본질적으로 유사함. 본 연구의 분석 범위에서는 빅토리아주 법령은 제외함.

표준 법령을 의미하며, 각 주별로 일부 변형이 발생했으나, 의무·책임·권한의 본질적 구조는 동일함.

**■ 호주의 안전보건 법령은 Work Health and Safety Act 2011(이하 WHS Act), WHS Regulations 2011, 그리고 Codes of Practice의 3단 위계로 구성됨.**

- WHS Act는 PCBU 등 의무자에게 부과되는 일반적 의무와 위반 시 형사책임을 규정하는 모법이며, WHS Regulations는 위 법의 위임에 따라 위험성평가, 건설공사 등 특정 위험 작업에 대한 구체적 의무를 규정함.
- Codes of Practice는 Safe Work Australia가 발행하고 각 관할 규제기관(NSW의 SafeWork NSW 등)이 승인하는 실무 지침<sup>23)</sup>으로, 법적 구속력은 직접 부여되지 않으나 의무 위반 입증 과정에서 증거로 채택될 수 있음. 본 연구에서는 Construction Work Code of Practice를 주요 참고 자료로 활용함.
- 한국 산업안전보건 법령은 법-시행령-시행규칙-고시의 4단 위계 구조이고 호주는 3단 구조이나, 호주 Regulations가 국내 시행령·시행규칙·고시를 통합한 수준의 상세 의무를 단일 문서에 담고 있음.<sup>24)</sup>

**■ WHS Act는 사업주와 도급인을 구분하지 않고 모든 사업 운영 주체를 PCBU(Person Conducting a Business or Undertaking)라는 단일 개념으로 통합하여 의무를 부과함.**

- PCBU(WHS Act 제5조)는 개인사업자, 법인, 비영리단체, 정부기관 등 사업·활동을 수행하는 모든 주체를 포괄하는 광의의 개념으로, 한국의 ‘사업주’와 ‘도급인’을 포함하는 개념임.
- 건설공사에서는 PCBU 중 1인이 Principal Contractor(WHS Regulations 제293조)로 지정되어 PCBU 일반 의무에 더해 추가 의무를 부담함. 원칙적으로는 공사를 발주한 PCBU가 Principal Contractor가 되나, 발주자가 다른 PCBU(통상 종합건설업체)에 작업장 관리·통제 권한을 부여하여 Principal Contractor로 지정하면 그 PCBU가 Principal Contractor가 됨. 한국 「산업안전보건법」 상 ‘건설공사 도급인’과 유사한 PCBU는 발주자가 지정된 Principal Contractor로 볼 수 있음.
- 1개 프로젝트당 1인의 Principal Contractor만 존재하며, Principal Contractor가 작업장 관리·통제 권한을 보유한다는 점이 일반 PCBU와 구별되는 핵심 특징임.

〈표 7〉 한국과 호주 안전보건 법령상 핵심 참여자 비교

호주(WHS Act)	한국(산업안전보건법)
PCBU(제5조)	발주자+사업주+도급인(제2조)
Principal Contractor(Regulations 제293조)	건설공사 도급인(제2조)

23) 호주는 연방제 국가로 각 주·준주가 별도의 안전보건 규제기관을 운영함. NSW는 SafeWork NSW, 빅토리아는 WorkSafe Victoria, 연방관할은 Comcare 등이 해당함

24) WHS Regulations는 12개 Chapter, 750여 개 조항으로 구성되어 위험성평가 일반 절차, 화학물질·소음·낙하 등 위험 유형별 의무, 건설공사·광산 등 작업 유형별 의무를 모두 포함함. 본 연구와 직접 관련된 건설공사 관련 의무는 Chapter 6(Construction Work)의 Part 6.1~6.5에 규정되어 있음.

❖ (도급인의 의무) 호주에서 Principal Contractor가 부담하는 안전보건 의무는 ①PCBU로서의 일반 의무와 ②Principal Contractor로서의 추가 의무의 2층 구조로 구성됨.

- Principal Contractor는 우선 PCBU에 해당하므로 WHS Act 제19조에 따른 1차적 주의의무(Primary Duty of Care)와 제20조에 따른 작업장 관리·통제자 의무를 부담함. 즉 자신이 직접 고용한 근로자뿐 아니라 작업장에서 일하는 모든 자(하수급 근로자, 자원봉사자, 방문자 포함)에 대해 합리적으로 실행 가능한 한도 내에서(So Far As Is Reasonably Practicable) 안전보건을 확보할 의무를 짐.
- 여기에 더해 Principal Contractor는 WHS Regulations Part 6.4(제307조~제315조)에 규정된 추가 의무를 부담함. 주요 내용은 식별 표지판 설치(제308조), WHS Management Plan 작성·배포·검토·보관(제309조~제311조, 제313조), 고위험 건설작업의 안전작업방법서 관리(제312조), 그리고 낙하·붕괴·전기·기계 등 특정 위험에 대한 추가 통제 조치(제315조) 등임.

❖ 도급인에게 사업주 일반 의무에 더해 추가 의무를 부여하는 가산 구조는 한국·호주에 공통적으로 나타나는 입법 방식임. 영국·미국·일본은 도급인에게 사업주 일반 의무와 구별되는 고유 의무를 부과하는 방식을 취하고 있어, 의무 구조에서 차이가 있음.

- 따라서 의무 구조의 차이와 함께, 가산 구조를 취하는 한국·호주 간에는 가산된 의무의 외연(자기 근로자에 대한 사업주 의무가 어디까지 관계수급인 근로자에게 이전되는지)과 그 외연을 한정하는 장치의 유무가 핵심적 차이로, 이는 제5장에서 종합 비교하고자 함.

❖ 호주의 모든 안전보건 의무는 ‘합리적으로 실행 가능한 한도 내에서(So Far As Is Reasonably Practicable)’라는 표준에 종속됨. 이 표준은 의무 이행 범위를 의무자가 실제로 행사할 수 있는 권한·통제 범위로 한정하는 장치로 작동함.

- WHS Act 제18조는 ‘Reasonably Practicable’의 판단기준으로 ①위험 발생 가능성, ②위험으로 인한 피해의 정도, ③해당 위험에 대해 의무자가 알았거나 알 수 있었던 정도, ④위험을 제거하거나 최소화할 수 있는 수단의 가용성과 적합성, ⑤그 수단의 비용을 종합 고려하도록 규정함.
- 즉 호주에서는 의무자가 통제할 수 없는 사안, 또는 통제 수단이 합리적으로 가용하지 않은 사안에 대해서는 의무 위반 자체가 성립하지 않음. 이는 의무가 무한정 확장되는 것을 차단하고, 권한·통제 범위가 의무 이행 범위와 일치하도록 법문상 보장하는 핵심 장치임.
- 한국 「산업안전보건법」은 사업주 및 도급인의 의무 범위를 한정하는 이러한 명문화된 표준을 두고 있지 않음. 물론 국내에서도 사안에 따라 수급자의 통제 범위를 고려한 의무 위반 여부가 판단되나, 이는 개별 법관 재량에 의존하는 사후적 판단이며 법령 차원의 명문화된 원칙이 아니라는 점에서 차이가 있음.

❖ 호주 WHS 법령은 ‘Reasonably Practicable’ 표준에 더해, 복수 의무자가 동일 사안에 대해 의무를 부담하는 경우의 분담 원칙도 별도로 명시하고 있음(WHS Act 제16조).

- WHS Act 제16조는 동일한 사안에 대해 복수의 의무자(예 : Principal Contractor와 하도급 PCBU)가 동시에 의무를 부담할 수 있음을 인정하면서, 각 의무자는 자신이 영향을 미치거나 통제할 수 있는 능력 범위(Capacity to Influence and Control) 내에서 의무를 이행하면 된다고 규정함.
- 다만, 도급인이 도급계약을 통해 의도적으로 자신의 권한을 좁혀 의무·책임을 회피하는 것을 차단하기 위해, 제16조 제3항(b) 단서에서 ‘권한을 제한·제거하려는 합의가 없었다면 보유했을 능력 범위’까지 포함하여 의무 이행 범위를 판단하도록 함.
- 결과적으로 제18조(개별 의무자의 이행 표준)와 제16조(복수 의무자 간 분담 원칙)가 결합하여, 호주 WHS 법령은 모든 안전보건 의무가 권한·통제 범위 내에서만 작동하도록 법문상 보장하는 이중 장치를 갖추고 있음.

〈표 8〉 WHS Act 제16조

---

**Work Health and Safety Act 2011, Section 16** — More than 1 person can have a duty

(1) More than 1 person can concurrently have the same duty.

(2) Each duty holder must comply with that duty to the standard required by this Act even if another duty holder has the same duty.

(3) If more than 1 person has a duty for the same matter, each person:

(a) retains responsibility for the person’s duty in relation to the matter; and

(b) must discharge the person’s duty to the extent to which the person has the capacity to influence and control the matter or would have had that capacity but for an agreement or arrangement purporting to limit or remove that capacity.

---

❖ (도급인의 책임) 호주 WHS Act는 PCBU의 의무 위반을 행위자의 주관적 요소(고의·과실 여부)와 위험 노출의 정도에 따라 3단계로 분류하여 형사책임을 부과함.<sup>25)</sup>

- Category 1(제31조)은 사망 또는 중상 위험에 노출시킨 경우로 행위자에게 과실(Negligence) 또는 미필적 고의(Recklessness)가 인정되는 경우에 성립함. 모델 법령 기준(‘25년 7월 1일 Indexed) 개인은 최대 15년 징역(또는 약 237만 AUD 벌금), 법인은 약 1,184만 AUD 벌금에 처해 짐.

❖ 호주에서 도급인의 형사처벌 수위가 한국 이상으로 무거움에도 실질적 책임 부담이 합리적 수준에 머무를 수 있는 이유는, 책임의 전제가 되는 의무 위반 자체가 권한·통제 범위 내로 한정되기 때문임

- 호주에서 책임이 성립하려면 먼저 의무 위반이 입증되어야 하는데, 의무 자체가 ‘Reasonably Practicable’ 표준(제18조)과 ‘Capacity to Influence and Control’ 원칙(제16조)에 종속되므로,

25) 본 단락의 형량은 Safe Work Australia 모델 법령 기준(‘25년 7월 1일 indexed)이며, 각 주·준주별로 처벌 수준은 상이함. 한편, 호주 모델 법령은 산업안전 사망사고에 대해 별도의 산업과실치사(Industrial Manslaughter) 조항(법인 최대 약 2,044만 AUD, 개인 최대 20년 징역)을 두고 있으나, 이는 한국 「중대재해처벌법」에 상응하는 별도 영역으로 보아 「산업안전보건법」 체계 비교에 초점을 둔 본 연구의 분석 대상에서는 제외함.

의무자가 통제할 수 없는 사안에 대해서는 의무 위반 자체가 성립하지 않음.

- 결과적으로 형식적 처벌 수위가 동일하더라도 권한이 작은 의무자는 책임이 성립하기 어렵고, 권한이 큰 의무자(Principal Contractor)는 책임이 더 쉽게 성립하게 되어, 책임이 권한에 비례하는 구조가 자연스럽게 형성됨.

❖ (도급인의 권한) 호주 WHS 법령은 한국 「산업안전보건법」과 마찬가지로 “권한 있는 자에게 의무를 부과한다”는 입법 방식을 취함. 즉 별도의 권한 부여 조항을 두기보다, 작업장 관리·통제 권한을 보유한 주체를 Principal Contractor로 지정하고 그에게 의무를 부과하는 구조임.

- WHS Regulations 제293조는 Principal Contractor 지정 요건으로 ‘건설공사 작업장의 관리·통제 권한 보유’를 명시하고 있음. 즉 호주 법령은 작업장 관리·통제 권한을 별도로 부여하는 것이 아니라, 이미 그 권한을 보유한 주체를 의무자로 지정하는 방식을 취함.
- 이는 한국 「산업안전보건법」 제62조가 ‘사업장을 실질적으로 총괄하여 관리하는 사람’을 안전보건총괄책임자로 지정하도록 한 것과 본질적으로 동일한 입법 방식임.

❖ 앞서 의무 파트에서 살펴본 WHS Regulations Part 6.4의 Principal Contractor 의무 조항들은 동시에 권한 행사의 근거로도 작동함.

- 이들 조항은 “Principal Contractor must...” 형식으로 의무를 부과하면서, 그 이행을 위해 PC가 행사해야 할 결정·통제 권한을 함께 부여하고, 하도급 PCBU와 근로자에게 PC의 결정에 따른 의무를 부과하는 구조로 설계되어 있음. 그 결과 의무 조항이 곧 권한 부여 조항이 되며, 권한 행사가 의무 이행과 분리되지 않는 일체적 구조가 형성됨.

❖ 구체적으로 Principal Contractor가 작업장 단위에서 행사할 수 있는 핵심 권한은 ① WHS Management Plan을 통한 작업장 안전관리 체계의 설계·시행 권한, ②고위험 건설작업에 대한 안전작업방법서(SWMS) 검토·관리·중지 권한임.

- (WHS Management Plan 관련 권한, 제309조~제311조) PC는 공사비 250,000 AUD 이상 건설 프로젝트의 작업장 단위 통합 안전관리계획을 작성하고(제309조), 그 내용과 열람권을 모든 작업 참여자에게 사전 고지할 의무를 부담함(제310조). 이때 작업장 내 다른 PCBU와 근로자는 동법 제28조·제29조 및 제46조에 따라 작업장을 관리·통제하는 PC의 합리적 지시에 협력·준수할 의무를 부담하므로, PC가 안전관리계획을 통해 결정한 사업장 단위 안전관리 기준이 현장 내 모든 참여자에게 적용됨.
- (SWMS 관련 권한, 제312조~제314조) 고위험 건설작업을 수행하는 PCBU가 작성한 SWMS를 PC가 검토·보관·모니터링하며, 미준수 판단 시 작업 중지 지시를 포함한 조치를 즉시 취해야 함. 즉 PC는 하수급 PCBU 작업에 대해 사전 게이트키퍼 권한과 사후 작업중지권을 보유함.

- 이 두 권한 도구의 공통점은 ①권한이 의무 이행 과정의 일부로 구성되어 있어 행사 자체가 법령상 의무 이행으로 인정되며, ②권한 행사의 효과가 하수급 PCBU의 사업주만이 아니라 작업자에게도 직접 적용된다는 점임.

## (2) 영국

■ 영국의 산업안전보건 법령은 Health and Safety at Work etc. Act 1974(이하 ‘HSWA 1974’)을 모법으로 하고, 그 위임에 따른 법규명령(Statutory Instruments)<sup>26)</sup>과 실무지침(Approved Codes of Practice)으로 구성됨.

- HSWA 1974는 모든 사업장에 적용되는 일반 의무 및 형사책임의 원칙을 규정하며, 개별 산업·작업 유형에 특화된 세부 의무는 하위 법규명령에 위임하는 구조를 가지고 있음.

■ 건설업에 대해서는 산업의 특수성을 반영한 Construction (Design and Management) Regulations 2015(이하 ‘CDM 2015’)가 별도의 법규명령으로 제정되어 있음.

- 건설사업은 다수의 참여자(발주자·설계자·시공사 등)가 프로젝트 단계별로 참여하는 특징을 가지며, 이로 인해 타 산업에서는 발생하지 않는 안전관리 의무의 배분·조정이라는 과제가 존재함. CDM 2015는 이러한 건설산업 특수성을 고려하여 프로젝트 참여자별 역할과 의무를 명시한 제도임.
- CDM 2015의 해석·적용에 관한 실무 기준은 HSE(Health and Safety Executive)가 발행하는 해설서(Guidance on Regulations) L153에 제시되어 있음.<sup>27)</sup>

■ 영국의 법령 위계는 법-법규명령-실무지침의 다단 구조라는 점에서 한국과 유사하나, 건설사업의 다양한 참여자 구조에서 발생하는 역할 배분·조정 문제를 CDM 2015라는 별도의 법규명령으로 체계화하고 있다는 점이 특징이라고 볼 수 있음.

■ HSWA 1974는 모든 산업에 공통으로 적용되는 사업주(Employer)의 일반 안전·보건 확보 의무를 규정함. Section 2(1)·3(1)에 따라 사업주는 자신의 근로자뿐 아니라 사업 수행으로 영향을 받을 수 있는 제3자에 대해서도 “합리적으로 실행 가능한 한(So Far As Is Reasonably Practicable)” 안전을 확보할 의무를 부담함.

26) 영국 의회가 제정한 모법(Act)의 위임에 따라 정부 부처가 제정하는 하위 법령의 총칭으로, 국내 시행령·시행규칙에 대응하는 개념임. CDM 2015와 같이 ‘Regulations’라는 명칭으로 제정되는 것이 일반적이며, 모법과 동일한 법적 구속력을 가짐

27) HSE가 발행한 해설서(Guidance on Regulations)인 L153은 CDM 2015의 해석·적용에 관한 실무 기준을 제시함. 법적 구속력은 없으나, HSE 점검 시 참고 기준으로 활용되며, L153의 권고를 따르지 않은 경우 법원에서 의무 불이행의 증거로 인용될 수 있음.

- CDM 2015는 이러한 HSWA 1974의 일반 의무에 더해, 건설사업의 주요 사업참여자별 의무를 추가로 정의하고 있음. 2인 이상의 Contractor가 참여하는 프로젝트에서는 Client(발주자)가 Principal Designer와 Principal Contractor를 서면으로 지정해야 함.
  - Client(발주자) : 프로젝트 전체에 걸쳐 적정 시간·자원의 배분, 사전 정보 제공, Principal Designer 및 Principal Contractor 지정 등의 의무를 부담함(Regulation 4~7).
  - Principal Designer(주설계자) : CDM 제도에서 Design for Safety 구현을 위해 설계 단계에서부터 안전관리를 통합 관리(Regulation 11).
  - Principal Contractor(주시공자) : 시공 단계에서 작업장 안전을 총괄·관리하는 역할로, 본 연구에서 분석하는 '도급인'에 기능적으로 가장 가까운 주체임(Regulation 12~14).
  - Contractor(시공자) : 자신이 수행하는 작업의 안전관리 의무를 부담하며, Principal Contractor의 지시에 협력할 의무가 있음(Regulation 15).
  
- Principal Contractor(주시공자)는 CDM 2015에 따라 시공 단계 전체의 계획·관리·조정이라는 고유 의무를 부담하는 구조임. 이 의무는 사업주 일반 의무를 관계수급인 근로자에게 그대로 이전하는 것이 아니라, 현장 총괄 관리자의 역할에 맞춰 별도로 설계된 것이라는 점에서 호주의 가산 구조와 차이가 있음.
  
- (도급인의 의무) CDM 2015 Regulation 13은 PC의 핵심 의무를 다음과 같이 규정함.

〈표 9〉 CDM 2015 Regulation 13(1)

**Regulation 13(1)** “The principal contractor must plan, manage and monitor the construction phase and coordinate matters relating to health and safety during the construction phase to ensure that, so far as is reasonably practicable, construction work is carried out without risks to health or safety.”

- 이 조문은 PC의 의무 범위를 포괄적으로 정의함과 동시에, ‘So Far As Is Reasonably Practicable’ (합리적으로 실행 가능한 한, 이하 ‘SFAIRP’<sup>28)</sup>)이라는 표준을 통해 의무의 수준을 한정함. 즉, 의무가 포괄적이나 그 이행 수준은 위험의 크기와 이를 제거하기 위한 비용·노력 간의 비례성에 의해 결정됨.
- Regulation 13에서는 시공자 간 협력 체계 조직 및 법령 이행의 조정(제13(3)조), 현장 안전교육 실시·비인가자 출입 통제·복지시설 제공(제13(4)조), Principal Designer와의 연락 및 정보 공유(제

28) SFAIRP은 영국 안전보건 법령·실무에서 널리 사용되는 약어로, 위험의 크기와 이를 제거하기 위한 비용·노력을 비교형량하여 의무의 범위를 결정하는 기준을 가리킴. 1949년 Edwards v National Coal Board 판결에서 확립되어 HSWA에 명문화되었으며, CDM 2015에도 동일한 표준이 적용됨

13(5)조 등의 구체적 의무를 명시하고 있음.

- 또한 Regulation 12는 PC에게 시공 단계 안전관리계획(Construction Phase Plan)의 작성·유지·갱신 의무를 부과하며, 이 계획 역시 SFAIRP 표준에 부합하도록 유지할 것을 요구함.

❖ (도급인의 책임) HSWA 1974 위반에 대한 형사책임은 Section 33에 규정되어 있으며, CDM 2015 위반(도급인에 대한 별도 처벌 조항 無)도 모법 Section 33에 따라 처벌됨. 해당 조항에서는 법인에 대해서는 벌금의 상한을 규정하고 있지 않으며, 개인에 대해서는 최대 2년 이하의 징역 또는 벌금을 명시하고 있음.

- 법인(Organisation)에 대해서는 무제한 벌금이 원칙이나, Sentencing Council이 2016년부터 시행 중인 양형기준(Health and Safety Offences Definitive Guideline)에 따라 조직의 매출 규모에 따라 4단계(초소형 £2M 미만, 소형 £2M~£10M, 중형 £10M~£50M, 대형 £50M 이상)로 구분하고, 유책성(Culpability)과 위해 범주(Harm Category)에 따라 벌금의 기준점(Starting Point)과 범위(Range)를 차등 적용하고 있음.<sup>29)</sup>
- 개인(자연인)에 대해서도 벌금의 법정 상한은 없음. 양형기준은 개인의 주급(Weekly Income) 대비 비율로 벌금을 산정하며, 최상위 등급의 경우 주급의 600%(범위 500%~700%)를 기준점으로 제시함. 벌금과 별도로 최대 2년 이하의 징역을 병과할 수 있음.

❖ 책임의 범위와 관련하여 주목할 점은 HSWA 1974 Section 40의 입증책임 구조임.

- 검찰이 의무 위반 사실을 입증하면, 피고가 ‘합리적으로 실행 가능한 모든 조치를 다했음’을 스스로 입증해야 함. 이때 피고가 입증할 수 있는 범위는 자신이 실제로 통제·관리할 수 있었던 범위에 사실상 한정됨.
- 이 구조는 앞서 의무 파트에서 살펴본 SFAIRP 표준과 결합하여, 의무의 수준뿐 아니라 책임의 범위까지도 의무자의 통제 가능 범위에 비례하도록 설계되어 있음을 보여줌.

〈표 10〉 HSWA 1974 Section 40

**Section 40** “In any proceedings for an offence under any of the relevant statutory provisions consisting of a failure to comply with a duty or requirement to do something so far as is practicable or so far as is reasonably practicable, or to use the best practicable means to do something, it shall be for the accused to prove (as the case may be) that it was not practicable or not reasonably practicable to do more than was in fact done to satisfy the duty or requirement, or that there was no better practicable means than was in fact used to satisfy the duty or requirement.”

29) Health and Safety Offences, Corporate Manslaughter and Food Safety and Hygiene Offences Definitive Guideline(2016)에 따르면 대형 조직이 최고 수준의 유책성(Very High Culpability)과 최상위 위해 범주(Harm Category 1)에 해당하는 경우, 벌금 기준점은 £4,000,000, 범위는 £2,600,000~£10,000,000이며, 매출이 이를 크게 초과하는 초대형 조직은 이 범위를 넘는 벌금이 부과될 수 있다고 명시하고 있음.

- ❖ (도급인의 권한) CDM 2015는 PC의 의무 조항 자체가 동시에 권한 행사의 법적 근거로 작동하는 구조를 취하고 있음. 의무를 부과하되, 그 이행에 필요한 수단을 의무 조항 내에 내장하는 방식임.
- ❖ CDM 2015에서는 Contractor에게 PC의 지시에 따른 법적 의무를 명시하고 있음.
  - Regulation 15(3)은 Contractor의 의무로서 PC의 지시에 대한 준수 의무를 규정하는 형식을 취함. 그러나 실질적으로 이는 PC가 작업장에 참여하는 모든 Contractor에게 안전 관련 지시를 내릴 수 있는 법적 근거로 기능함.

〈표 11〉 CDM 2015 Regulation 15(3)

**Regulation 15(3)** “Where there is more than one contractor working on a project, a contractor must comply with — (a) any directions given by the principal designer or the principal contractor; and (b) the parts of the construction phase plan that are relevant to that contractor's work on the project.”

- ❖ Regulation 12~13에 따라 PC는 시공 단계 안전관리계획을 작성·관리하며, 이 계획에 포함된 현장 규칙은 Regulation 15(3)(b)에 의해 작업장에 참여하는 모든 Contractor에게 법적 구속력을 가짐.
  - 즉, PC는 작업장의 안전관리 기준을 자율적으로 결정하고, 이를 전체 작업 참여자에게 법적으로 강제할 수 있는 현장 통합 결정권을 보유한다고 볼 수 있음.
- ❖ 또한, Client는 사업에 적정한 시간 및 자원을 배분할 의무와(Regulation 4(1)~(2)), 프로젝트의 사전 정보를 PC에게 제공할 의무도 가지고 있음(Regulation 4(4)).
  - 이는 Client의 의무이면서 동시에 PC의 권한으로 기능할 수 있음. PC는 안전한 작업 수행에 필요한 적정 공기·공사비 등의 자원이 부족한 경우, 이 조항을 법적 근거로 Client에게 시정을 요구할 수 있기 때문임.

### (3) 미국

- ❖ 미국의 산업안전보건 법령은 1970년 제정된 Occupational Safety and Health Act 1970(이하 ‘OSH Act 1970’)를 모범으로 하고, 하위 법령에 해당하는 OSHA Standards와 행정 지침 성격의 Compliance Directives 3단 위계로 구성됨.
  - 미국은 법 차원에서는 원하도급 관계를 규정하고 있지 않으며, OSHA Standards인 29 CFR Part

1926(건설업)의 §1926.16 ‘Rules of Construction’을 통해 Prime Contractor와 Subcontractor 간 안전관리 책임의 일반 원칙만을 명시하고 있음.<sup>30)</sup>

- Compliance Directives는 OSHA의 행정 집행 지침으로, 법규명령은 아니나 OSHA의 점검·인용(Citation)에 영향을 주기에, 사업주에게 사실상 강한 구속력을 가짐. 본 연구에서 분석하고자 하는 Multi-Employer Citation Policy(CPL 02-00-124, 1999년)는 원·하도급 관계의 안전관리 책임 배분에 관한 핵심 문서라 볼 수 있음.

**❖ 즉, 미국의 원·하도급 안전관리 규율은 도급인의 구체적 유형 분류와 책임 배분이 법령이 아닌 행정 지침인 Multi-Employer Citation Policy에 의해 이루어지는 구조임.**

- Multi-Employer Citation Policy는 동일 사업장에 복수의 사업주가 존재할 때 OSHA 감독관이 누구를 위반자로 인용(Cite)할 것인지를 정하는 기준으로, 사업주를 ①위험을 야기한 사업주(Creating Employer), ②자기 근로자가 위험에 노출된 사업주(Exposing Employer), ③위험 시정 책임을 부담하는 사업주(Correcting Employer), ④사업장의 안전을 통제할 일반적 권한을 보유한 사업주(Controlling Employer)의 4가지 유형으로 분류함.
- 본 연구에서 분석하고자 하는 한국의 「산업안전보건법」상 도급인에 기능적으로 가장 가까운 주체는 Controlling Employer로 볼 수 있음.

**❖ 미국은 원·하도급 안전관리의 핵심 규율이 법령이 아닌 행정 지침에 위치한다는 점에서, 법령 위계 자체로 도급인 의무를 규율하는 호주·영국과 본질적으로 다른 구조이며, 행정 지침의 법적 효력이 최근 약화되는 추세에 있다는 점도 고려할 필요가 있음.<sup>31)</sup>**

**❖ (도급인 의무) Multi-Employer Citation Policy(CPL 02-00-124)는 Controlling Employer로 분류된 사업주에게 자신이 고용한 근로자를 포함한 다른 사업주 근로자에 대해서도 “합리적 주의의무(Reasonable Care)”를 부여하고 있음.**

- Controlling Employer의 의무는 ①주기적 점검 실시, ②신속한 위험 시정 체계 구축, ③하수급 사업주의 안전보건 의무 이행을 강제하기 위한 단계적 체계 운영 등을 종합적으로 고려하여 결정됨.

**❖ Controlling Employer 의무의 중요한 특징은, 동일한 위험에 대해 자기 근로자를 보호**

30) §1926.16은 Prime Contractor의 전반적 책임(Overall Responsibility)과 Prime-Subcontractor의 연대책임(Joint Responsibility) 원칙을 정하나, Contract Work Hours and Safety Standards Act §107에 근거해 연방 발주 계약 등에 한정 적용됨. OSHA는 일반 건설현장의 Prime Contractor 책임은 Multi-Employer Citation Policy로 규율한다고 해석함(OSHA Standard Interpretation, 2005.3.15.)

31) OSHA 행정 지침의 법적 효력은 Chevron Deference(법령 해석이 모호할 때 법원이 행정청의 합리적 해석을 존중하는 원칙)에 의해 뒷받침되어 왔으나, 2024년 연방대법원이 Loper Bright Enterprises v. Raimondo 판결로 이를 폐기함에 따라 향후 사법 심사에서 종전과 같은 보호를 받기 어려워졌다는 평가가 있음(Trent Cotney(2025), Rethinking OSHA’s Multi-Employer Citation Doctrine, National Construction Policy Institute, pp.11-12).

### 할 때 부과되는 의무 수준보다 명시적으로 낮게 설계되어 있다는 점임.

- 즉 Controlling Employer는 수급인 근로자에 대해 고용 주체인 하수급 사업주만큼 자주 위험을 점검할 의무가 없고, 하도급 사업주와 동일한 수준의 전문 지식(안전기준 등)을 보유할 의무도 없음. 이는 사업장 전체에 대한 의무를 동일한 'Reasonably Practicable' 표준으로 적용하는 호주·영국과 다른 입법 설계로 볼 수 있음.

#### 〈표 12〉 CPL 02-00-124 Section 10(E)(2) - The Controlling Employer, Step 2

“A controlling employer must exercise reasonable care to prevent and detect violations on the site. The extent of the measures that a controlling employer must implement to satisfy this duty of reasonable care is less than what is required of an employer with respect to protecting its own employees. This means that the controlling employer is not normally required to inspect for hazards as frequently or to have the same level of knowledge of the applicable standards or of trade expertise as the employer it has hired.”

### ❖ (도급인 책임) 미국 OSH Act § 17(29 U.S.C. § 666)은 사업주의 의무 위반에 대해 행정 벌금(Civil Penalty)과 형사처벌(Criminal Penalty)로 구분함.

- 행정 벌금은 위반의 성격에 따라 의도적·반복적 위반(Willful/Repeated Violation), 중대 위반(Serious Violation), 기타 위반(Other-Than-Serious Violation)으로 구분되며, 현행 기준으로 의도적·반복적 위반에 대한 행정 벌금은 1건당 최대 약 16만 달러 수준임.<sup>32)</sup>
- 형사처벌(§17(e))은 사업주가 안전기준을 의도적으로(Willfully) 위반하고 그 위반이 근로자 사망의 원인이 된 경우에 한정하여 6개월 이하(재범 시 1년 이하)의 징역 또는 벌금(개인 최대 25만 달러, 법인 최대 50만 달러)에 처해 짐.
- 형사처벌이 성립하려면 ①안전기준에 대한 의도적 위반, ②근로자 사망 ③인과관계의 세 요건이 모두 충족되어야 하기에, 미국 OSH Act에 따른 형사 기소는 드문 것으로 알려짐.<sup>33)</sup>

### ❖ Controlling Employer로 분류된 사업주의 책임도 위 일반 책임 체계의 적용을 받으나, 그 실질적 책임은 행정 벌금에 사실상 한정될 가능성이 큼.

- 이는 형사처벌 성립 조건 자체가 까다로운 데다가 Controlling Employer의 의무 수준이 자기 근로자 보호해야 하는 사업주보다 낮게 설계되어 있다는 점이 책임 성립 단계에서도 작동하기 때문임.

32) OSH Act 상 벌금 상한은 1990년 개정 후 의도적·반복적 위반 7만 달러, 중대 위반 7천 달러로 고정되어 있었으나, 2015년 인플레이션 조정법(Federal Civil Penalties Inflation Adjustment Act Improvements Act)에 따라 매년 조정되어 2024년 기준 의도적·반복적 위반 약 16만 달러, 중대 위반 약 1.6만 달러 수준임.

33) Eric J. Conn & Kate M. McMahon, “OSHA Criminal Cases on the Rise,” OSHA Defense Report(2016.1.22.). 동 자료는 OSH Act 제정 이후 약 40년간 사고사망 약 40만 건 대비 형사 기소 약 80건, 유죄판결 약 12건이라는 통계를 제시함. 형사기소의 희소성은 Willful Violation 입증의 어려움, 낮은 형량, 행정 절차 중심의 집행 관행 등에 기인함.

❖ (도급인 권한) 미국 산업안전 법령에서는 도급인(General Contractor)이 사업장 안전 관리를 위해 행사할 수 있는 권한을 명시적으로 부여하는 조항은 없는 것으로 파악됨.

- 즉 사업장 안전관리 권한은 도급인이 자신의 계약상 지위나 사실상의 통제 실태를 통해 스스로 확보해야 하며, OSHA는 그 확보된 권한을 사후에 Multi-Employer Citation Policy에 따라 평가하여 Controlling Employer 유형을 결정하는 구조임.

❖ Controlling Employer는 4가지로 분류되며 건설사업 도급인은 주로 유형 1과 2에 해당함.

- ①명시적 안전 통제권을 계약으로 확보한 경우(Specific Contract Right to Control Safety) : 도급계약에 하수급 사업주의 안전기준 준수 의무 및 도급인의 위반 시정 요구 권한을 명시한 경우로 가장 명확한 Controlling Employer 분류 근거가 되며, 권한 행사의 법적 정당화도 가장 안정적
- ②다른 계약상 권한의 결합으로 사실상 안전을 통제하는 경우(Combination of Other Contract Rights) : 도급계약에 안전 통제권을 직접 명시하지 않았으나 일정 관리, 시공 순서 결정, 분쟁 해결 등 다른 계약상 권한이 결합되어 결과적으로 안전관리에 영향을 미치는 경우
- ③건축가·엔지니어 등 사업참여자(Architects and Engineers) : 건축가·엔지니어와 같이 프로젝트 전반에 대해 광범위한 권한을 행사하는 경우에도 Controlling Employer로 분류 가능
- ④계약상 명시적 권한 없이 사실상의 통제만으로 분류되는 경우(Control Without Explicit Contractual Authority) : 도급계약에 안전 통제 관련 권한이 전혀 명시되어 있지 않더라도, 도급인이 실무상 하수급 사업주의 작업에 광범위한 통제를 행사하는 경우

#### (4) 일본

❖ 일본의 산업안전보건 법령은 1972년 제정된 「노동안전위생법(労働安全衛生法)」과 하위법령인 시행령(政令), 노동안전위생규칙(労働安全衛生規則) 및 8종의 특별규칙(特別規則), 그리고 후생노동성이 발행하는 고시·통달(告示·通達)의 위계로 구성됨.

- 후생노동성 고시·통달은 행정 내부 집행 지침에 해당하나 실무상 강한 구속력을 가지며, 본 연구와 관련해서는 '원방사업자에 의한 건설현장 안전관리지침' 핵심 관련 행정 지침으로 볼 수 있음.

❖ 일본의 안전보건관리 체계는 국내와 마찬가지로 도급인과 수급인을 별도 개념으로 구분하면서 의무자를 세분화하는 입법 방식을 취하고 있음. 다만 일본은 특정원방사업자에게 사업주 일반 의무를 그대로 이전하는 것이 아니라, 혼재작업의 통괄관리라는 한정된 고유 의무를 별도로 부과하는 구조라는 점에서 한국의 가산 구조와 차이가 있음.

- 원방사업자(元方事業者) : 일정한 장소에서 행하는 사업의 일부를 수급인에게 도급하고 있는 사업자 중 최상위 주문자로 「노동안전위생법」 제29조에 따라 관계수급인 및 그 근로자의 사고 예방을 위한 일반적 지도 의무를 부담함.
- 특정원방사업자(特定元方事業者) : 원방사업자 중 건설업·조선업(특정사업)의 사업을 행하는 자로 한국 「산업안전보건법」상 건설공사 도급인에 기능적으로 가장 가까우며, 「노동안전위생법」 제30조에 따라 협의조직 설치·운영, 작업 간 연락조정 등의 통괄안전위생 관리의무를 추가로 부담함.
- 통괄안전위생책임자(統括安全衛生責任者) : 특정원방사업자가 자신의 사업장에서 「노동안전위생법」 제30조 제1항의 총괄·관리 의무를 수행하기 위해 선임하는 책임자(제15조)로 해당 사업장을 실질적으로 총괄·관리하는 자가 임명됨.

❖ (도급인의 의무) 일본 「노동안전위생법」은 도급인의 안전관리 의무를 ①모든 업종의 원방사업자에게 부과되는 일반적 지도 의무(제29조)와 ②건설업·조선업의 특정원방사업자에게 추가로 부과되는 통괄관리 의무(제30조)로 구분함.

- 원방사업자의 일반적 지도 의무(제29조) : 원방사업자는 관계수급인 근로자가 규정을 위반하지 않도록 지도할 의무(제1항), 위반 사실을 인지할 경우 시정을 지도할 의무(제2항)를 가짐. 추가로 건설업의 원방사업자는 토사 붕괴 우려 장소 등 특정 장소에서 관계수급인 근로자가 작업하는 경우 기술상의 지도 및 기타 필요한 조치를 강구할 의무도 가짐(제29조의2).
- 특정원방사업자의 통괄관리 의무(제30조) : 건설업·조선업의 특정원방사업자는 자신의 근로자와 관계수급인 근로자가 동일 장소에서 작업함으로써 발생할 수 있는 재해(혼재작업으로 인한 재해)를 방지하기 위해 협의조직 설치·운영, 작업 간 연락·조정, 작업장 순시 등 6가지 사항에 관한 필요한 조치를 이행할 의무를 가짐(제30조 제1항).

❖ 특정원방사업자의 통괄관리 의무(제30조)는 한국 「산업안전보건법」 제64조 도급에 따른 산업재해 예방조치와 유사함.

- 일본과 한국 모두 해당 조항에서는 협의조직 운영, 작업 간 연락·조정, 작업장 순회점검, 관계수급인 안전보건교육 지도·지원 등 하도급 구조의 혼재작업 위험을 통합 관리하는 핵심 의무를 공통으로 부과하고 있음.<sup>34)</sup>
- 다만, 두 조항의 적용 범위의 중요한 차이는 일본은 “혼재작업으로 인한 재해 방지”에 한정하여 적용된다는 점임. 즉, 일본의 특정원방사업자는 다수의 사업자가 동일 장소에서 작업함으로써 발생하는 위험에 한정하여 통괄관리 의무를 부담한다는 점임.

❖ (도급인의 책임) 일본 「노동안전위생법」은 의무자의 위반에 대한 형사처벌을 제116조

34) 이는 1981년 한국 「산업안전보건법」 제정 시 일본 「노동안전위생법」 체계를 상당 부분 참고했기 때문임.

부터 제123조에 걸쳐 처벌 수위를 차등 적용하고 있음.

- 가장 무거운 처벌은 제116조의 3년 이하 징역 또는 3백만 엔 이하 벌금으로, 무자격자에 의한 특정 위험 작업 등 중대한 위반에 한정하여 적용됨.
- 사업주의 일반적 안전·보건조치 의무(제20조~제25조 등) 위반에 대해서는 제119조에 따라 6개월 이하 구금형 또는 50만 엔 이하 벌금이 부과됨.

❖ 특정원방사업자의 통괄관리 의무(제30조 제1항) 위반에 대해서는 제120조에 따라 50만 엔 이하 벌금이 부과되나, 징역형은 배제되어 있음.

- 즉 통괄관리 의무 위반은 벌금형에 한정되어, 징역형까지 가능한 사업주 일반 안전·보건조치 의무(제20조~제25조, 제119조) 위반보다 처벌 수준이 명시적으로 차등화되어 있음.
- 통괄관리 체제의 구성 요건인 관리자 선임 의무 위반도 같은 제120조에 따라 50만 엔 이하 벌금이 부과됨(특정원방사업자가 통괄안전위생책임자를 선임하지 않은 제15조 위반 등).
- 한편, 원방사업자의 일반적 지도 의무(제29조)와 건설업 원방사업자의 기술상 지도 의무(제29조의2) 위반에 대해서는 처벌 조항이 부재함.

❖ 물론 산업재해 발생 시 개인의 책임 추궁은 국내와 같이 「형법」상 업무상과실치사상죄 등 「노동안전위생법」 외 다른 책임 메커니즘을 통해 이루어질 수 있기에 특정원방사업자의 책임이 부족하다고 볼 수는 없음.

❖ (도급인의 권한) 일본은 한국과 유사하게, 도급인에게 행사할 수 있는 명시적 권한을 별도로 부여하기보다 한정된 시정 지시권에 의존하는 구조를 취하고 있음.

- 「노동안전위생법」에서 도급인이 행사할 수 있는 핵심 법적 권한은 관계수급인 및 그 근로자에 대한 시정 지시권(제29조 제2항·제3항)으로, 한국 「산업안전보건법」 제66조 시정요구권과 직접 대응됨.

❖ 하지만 일본 「노동안전위생법」 제29조 제2항은 시정 지시의 상대를 “관계수급인 또는 그 근로자”로 명시하고 있음. 즉 한국 「산업안전보건법」 제66조가 관계수급인에 한정하여 시정 요구를 인정하는 것과 달리, 일본은 관계수급인 근로자에 대한 직접 지시까지 법문상 인정하여 파견법 위반 리스크를 완화함.<sup>35)</sup>

35) 일본 「노동자파견법(労働者派遣法)」도 한국 파견법과 같이 위장 도급 및 불법 파견을 규제하므로, 도급인이 관계수급인 근로자에 대해 직접적 작업 지시를 행할 경우 파견법 위반 리스크가 발생할 수 있음. 「노동안전위생법」 제29조 제3항의 명시적 수범 의무 규정이 안전보건 관련 지시에 한해 이러한 리스크를 완화할 수 있음.

## V 시사점 및 결론

### 1. 5개국 종합 비교 및 시사점

- 본 절에서는 제4장 제1절에서 제시한 세 가지 분석 질문(의무·책임·권한)에 따른 5개국 현황을 비교하여 국내 「산업안전보건법」상 도급인의 의무·책임·권한 체계를 진단함.

#### (1) 도급인의 의무 - 통제할 수 있는 만큼만 지우는가?

- 5개국은 도급인에게 안전관리 의무를 부여하는 방식에서 차이를 보임. 한국·호주는 사업주 일반 의무에 도급인 의무를 더하는 가산 구조를, 영국·미국·일본은 도급인에게 사업주와 구별되는 고유 의무를 부과하는 구조를 취하고 있음.

- 한국·호주와 같이 도급인의 의무를 무겁게 부여하는 것 자체는 도급인의 역할을 중시하는 정당한 입법 선택이며, 본 연구가 문제 삼는 지점이 아님.

- 더 중요한 국가별 차이는 그 의무가 도급인이 실제로 통제할 수 있는 범위에 맞춰 조절되는가에 있음.

- 호주·영국은 '합리적으로 실행 가능한 한도(SFAIRP)'라는 표준으로, 미국은 통제 정도에 따른 의무 차등화로, 일본은 적용 범위 한정(혼재작업)으로 각각 다른 방식으로 도급인의 의무를 그가 통제할 수 있는 범위 안에 묶어 두는 장치를 마련함.

- 반면 한국은 이러한 조절 장치가 미흡하여, 사업주 의무 체계 전체가 통제 가능 여부와 무관하게 도급인의 관계수급인 근로자 보호 의무(제63조)로 그대로 이전됨(대법원 2025.8.14. 선고 2025도 4428 판결).

- 즉, 조사된 안전 선진국들은 방식은 달라도(비례·차등·한정) 모두 도급인의 의무를 통제 범위에 맞춰 조절하는 법적 장치를 마련하고 있지만, 한국만 그 조절 없이 의무가 부과되는 '경직' 구조임을 알 수 있음.

- 이 차이는 책임·권한 비교로 이어짐.

- 비교국은 의무가 통제 범위에 맞춰 조절되므로 책임도 도급인의 통제 범위에 비례하여 성립함. 반면 한국은 이러한 법적 장치가 미흡하여 책임 성립 단계에서 의무와 책임의 비례가 법정 양형 단계에서 사후적·우회적으로만 작동하는 경향이 있음.

(2) 도급인의 책임 - 처벌은 적정한가?

❖ 도급인의 책임 비교는 두 가지로 구분할 필요가 있음. 하나는 법이 정한 처벌의 무게 (법정형)이고, 다른 하나는 그 처벌이 도급인이 통제할 수 있었던 범위를 따져서 적용 되는가임.

- 법정형이 같더라도, 통제 범위를 책임 단계에서 따지는 장치가 있느냐에 따라 도급인이 실제로 부담 하는 책임은 크게 달라질 수 있음.

❖ (처벌의 무게) 한국은 의무 위반으로 관계수급인 근로자가 사망하면 사업주와 동일하게 7년 이하 징역 또는 1억 원 이하 벌금에 처해 짐(법인 양벌 최대 10억 원).

- 이는 산업안전 법률만 놓고 비교할 때 호주(개인 최대 15년) 다음으로 무거운 수준으로, 영국(2년)·미국(6개월~1년)·일본(징역 없이 50만 엔 이하 벌금)을 크게 상회하는 수준임. 즉 한국의 「산업안전 보건법」상 도급인의 처벌 수준은 결코 가볍지 않으며, 안전 선진국 중에서도 높은 편에 속함.

❖ (통제 범위를 따지는가) 비교국은 책임을 물을 때 도급인이 통제할 수 있었던 범위를 함께 따지도록 설계되어 있음.

- 호주는 의무 단계에서 조절(SFAIRP)이 책임 성립으로 그대로 이어지고, 영국은 입증책임 구조로 책임을 통제 범위에 한정하며, 미국은 의무 차등화가 책임 차등화로 연결되고, 일본은 통괄관리 의무 위반을 징역 없는 벌금형으로 낮추고 있음.

- 반면 한국은 법적으로 책임을 묻는 단계에서 통제 범위를 따지는 장치가 미흡하여, 의무 위반과 사망 사이의 인과관계만 인정되면 책임이 성립함.

- 법원이 형을 정하는 양형 단계에서 통제 범위를 고려할 수는 있으나, 이는 책임이 성립한 뒤에 이루어지는 사후적 판단이라는 점에서 비교국과 차이가 있음.

❖ 즉, 한국은 처벌 수준이 높으면서 책임 단계에서 통제 범위를 따지는 장치가 미흡하여 안전 선진국 가운데 도급인이 지는 실질적 부담이 상대적으로 큰 것으로 평가됨.

(3) 도급인의 권한 - 의무를 이행할 힘은 충분한가?

❖ 도급인의 권한은 크게 두 가지로 나뉘 볼 수 있음 - ①도급인이 어떤 수단을 가졌는가, ②그 수단이 관계수급인 근로자에게 직접 미치는가.

- 의무·책임이 아무리 무거워도 이를 이행할 권한이 따라오지 않으면 제도는 실효성을 갖기 어려움.

#### ❖ (어떤 수단을 가졌는가) 권한 수단의 성격은 나라마다 상이함.

- 호주·영국의 도급인은 작업장에 적용되는 안전관리계획(WHS Management Plan·Construction Phase Plan)을 직접 작성하고, 고위험작업을 사전 검토·중지시킬 권한을 가짐. 이는 도급인이 현장의 안전 규칙을 스스로 설계하는 형태로 매우 강력한 권한으로 볼 수 있음.
- 이때 호주·영국에서는 이 권한이 도급인의 의무 조항 안에 함께 규정되어 있어, 의무를 지우면서 그것을 이행할 수단까지 같이 부여하는 구조임. 미국은 도급인의 권한을 법령으로 부여하는 조항은 없으나, 도급인이 계약을 통해 스스로 통제권을 확보할 수 있음.
- 한국·일본 도급인은 관계수급인 근로자에 대한 시정요구·지시권 중심으로 설계되어 있으며, 도급인이 규칙을 설계하기보다 위반을 사후에 바로잡는 방식 중심으로 운영되고 있음.

#### ❖ (근로자에게 직접 미치는가) 같은 권한이라도 그것이 관계수급인 근로자에게 직접 영향을 주는지는 나라마다 다름.

- 호주·영국의 도급인의 권한은 작업장 안에서 일하는 모든 사업자·근로자에게 직접 적용됨.
- 반면, 한국의 시정요구권(법 제66조)은 관계수급인 사업주를 거치는 간접 수단에 그침. 관계수급인 근로자에게 직접 지시하면 파견법상 불법파견에 해당할 수 있어, 권한 행사가 다른 법과 충돌할 수 있는 불확실성을 안고 있음. 더욱이 그 충돌의 경계가 명확하지 않아, 도급인이 안전을 위한 개입 자체를 주저하게 되는 위축효과로 이어질 수 있음.
- 미국은 권한이 법령에 없을 뿐, 계약으로 확보하면 현장 통제자로서 모든 근로자에게 직접 영향을 미칠 수 있어, '관계수급인 사업주를 거쳐야 하는' 한국과는 성격이 다름.
- 일본도 시정 지시권에 의존하나, 그 상대를 관계수급인 근로자까지 법문에 명시하여(「노동안전위생법」 제29조제2항·제3항) 한국이 안고 있는 파견법 충돌 리스크는 없음.

#### ❖ 정리하면, 한국 도급인은 의무는 관계수급인 근로자에게까지 미치는데, 그 의무를 이행할 권한은 관계수급인 사업주에 대한 간접 요구에 머물러 근로자에게 직접 닿지 못함. 의무가 도달하는 범위와 권한이 닿는 범위가 어긋나 있는 것이라 볼 수 있음.

#### (4) 종합 시사점

#### ❖ 앞서 살펴본 의무·책임·권한 세 측면의 비교 결과를 종합하면 다음과 같음.

〈표 13〉 5개국 안전보건 법령상 도급인의 의무·책임·권한 종합 비교

구분	한국	호주	영국	미국	일본
명칭	도급인	Principal Contractor	Principal Contractor	Controlling Employer	특정원방사업자
의무 구조	가산(사업주 의무 + 도급인 의무)	가산(사업주 의무 + 도급인 의무)	구분 (PC 의무)	구분 (통제자 의무)	구분 (통괄관리 의무)
의무가 통제 범위에 비례하는가?	경직 (연동 장치 미흡)	비례 (영향·통제 능력 범위)	비례 (합리적 실행가능 범위)	차등 (통제 정도별 의무 구분)	한정 (혼재작업 통괄관리 역할)
개인 최대 처벌(징역형)	7년 이하 징역	15년 이하 징역	2년 이하 징역	6개월 이하 징역	벌금형 (징역 없음)
권한 핵심 도구	시정요구권, 산업안전보건 관리비	통제설계권 (WHS Management Plan)	통제설계권 (Construction Phase Plan)	법령상 부재 (계약상 권한)	시정 지시권
수급인 근로자 직접 통제	제한적(사업주에 요구)	가능	가능	법령상 제한적	가능

❖ 종합하면, 한국 도급인은 비교국과 견주어 의무·책임·권한 세 측면 모두에서 통제 범위와 연결되는 장치가 미흡하다는 공통된 특징을 보임.

- (의무) 비교국은 다양한 형태로 의무를 통제 범위에 맞춰 조절하나, 한국은 법적 장치가 미흡하여 사업주 의무 체계가 통제 가능 여부와 무관하게 관계수급인 근로자 보호 의무로 그대로 옮겨짐.
- (책임) 처벌은 산업안전 전담 법률상으로 볼 때 호주 다음으로 무거운 수준이면서 책임을 묻는 단계에서 통제 범위를 따지는 장치가 미흡하여 의무 위반과 사망의 인과관계만으로 책임이 성립함.
- (권한) 권한이 간접적 시정요구권 중심으로 제한적이며, 관계수급인 근로자에게 직접 미치지 못하는 데다, 직접 지시는 파견법과 충돌할 수 있는 부담까지 안고 있음.

❖ 따라서 한국 도급인 체계의 특징은 어느 한 요소만의 문제가 아니라, 의무·책임·권한 전반에 걸쳐 도급인의 의무·책임을 그가 통제할 수 있는 범위와 연결해 주는 장치가 미흡하다는 구조적 성격에 있음.

- 조사한 안전 선진국들은 방식은 서로 달라도, 도급인의 의무·책임이 그가 실제로 통제할 수 있는 범위 안에서 작동하도록 하는 장치를 어떤 형태로든 갖추고 있다는 공통점을 보임.
- 한국만 그러한 장치가 세 측면 모두에서 미흡하다는 점이, 본 연구가 비교를 통해 확인한 핵심 진단으로 판단됨.

## 2. 결론

■ 본 연구는 한국 「산업안전보건법」상 도급인의 안전관리 의무·책임·권한 체계를 안전 선진국의 관련 법령과 비교·분석하여, 국내 제도가 균형을 이루고 있는지를 객관적으로 진단하고자 하였음.

- 분석 결과, 한국은 어느 한 요소만의 문제가 아니라 도급인의 의무·책임을 그가 실제로 통제할 수 있는 범위와 연결해 주는 장치가 미흡하다는 구조적 특성을 확인할 수 있었음.

■ 따라서 향후 도급인의 의무·책임을 강화할 때는, 그에 상응하는 두 가지 방향의 보완이 함께 검토될 필요가 있음.

- (권한을 의무에 맞게 보완하는 방향) 도급인이 강화된 의무·책임을 실효적으로 이행할 수 있도록 권한을 보완하는 방안임. 현행 시정요구권·산업안전보건관리비 등 권한의 강도를 높이는 것에 더해, 호주·영국과 같이 도급인이 직접 작성하는 현장 안전관리계획에 관계수급인을 포함한 현장 전체에 대한 통제 권한을 담는 방식도 검토할 수 있음. 이는 사후적 시정요구에 그치는 현행 권한을, 도급인이 현장 규칙을 사전에 설계하는 권한으로 전환하는 의미가 있음.
- 아울러 그 권한 행사가 다른 법과 충돌하지 않고 작동할 수 있는 근거도 함께 마련될 필요가 있음. 현재 도급인이 관계수급인 근로자에게 행사할 수 있는 안전 관련 권한의 범위, 특히 안전을 위한 직접적 개입이 어디까지 허용되는지가 법령상 명확히 정리되어 있지 않아 도급인이 안전관리에 소극적으로 임할 우려가 있음. 일본이 「노동안전위생법」에서 시정 지시의 상대방을 관계수급인 근로자까지 명시한 것과 같이(제29조), 안전을 위한 개입이 허용되는 범위를 분명히 하여 도급인이 적극적으로 안전관리에 임할 수 있도록 하는 방안도 검토할 수 있음.
- (의무를 통제 범위에 맞춰 조절하는 방향) 도급인의 의무·책임이 그가 실제로 통제할 수 있는 범위 안에서 작동하도록 하는 법문상 장치를, 한국 「산업안전보건법」 체계에 어떻게 들여올 수 있을지 검토하는 방안임(호주·영국의 SFAIRP 표준, 미국의 의무 차등화, 일본의 적용 범위 한정 등 참고).

■ 다만, 본 연구가 제기하는 비대칭의 해소가 한국 건설업 안전 문제의 단독 해법이 될 수는 없음. 건설업 안전 수준은 발주제도, 공기·공사비 구조, 안전문화, 근로자 교육, 현장 관리 역량 등 다층적 요인의 결합에서 결정되며, 도급인 의무·책임·권한의 비대칭은 그 가운데 입법 차원에서 확인되는 하나의 구조적 요인에 해당함.

- 또한, 본 연구는 도급인 분석에 한정하였다는 한계를 가짐. 건설현장의 안전관리 역할은 발주자·설계자·하수급인·감리자 등 여러 주체에 분산되어 있으며, 이들 주체 간 의무·책임·권한의 배분 구조까지 포괄하는 분석은 후속 연구의 과제로 남겨둬م.

- 사회법으로서 「산업안전보건법」이 의무·책임을 권한보다 무겁게 설계하는 입법재량 또한 본 연구의 전제 원칙에서 인정되는 바임.

- ❖ 이처럼 건설업 안전은 여러 과제가 함께 정비될 때 선진화될 수 있으며, 도급인 의무·책임·권한의 균형 회복 또한 그 가운데 우선적으로 검토되어야 할 과제 중 하나로 판단됨.

최수영(연구위원·sooyoung.choe@cerik.re.kr)